



Yopal, catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015).

Ref.: TUTELA. Fallo. Atención a víctimas del conflicto armado interno. Auxilio humanitario y reparación administrativa. Procedencia de acción de tutela frente a estado de vulneración. Sujeción a turnos: necesidad, razonabilidad e igualdad. Motivación explícita fundada en hechos verificables. Principios de transparencia y publicidad. Deslinde de obligaciones del DPS y la UARIV.

Accionante: EMIRO GONZÁLEZ TOVAR
Accionado: UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS
VÍCTIMAS y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA
PROSPERIDAD SOCIAL
Radicado: 850012333002-2015-00108-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en la acción constitucional de la referencia, promovida por el accionante para obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, igualdad, mínimo vital, alimentación, salud, vida y vivienda dignas por la negativa de las demandadas a proporcionarle la ayuda humanitaria y la reparación integral en su condición de víctima de secuestro y desplazamiento forzado.

HECHOS RELEVANTES

El accionante indicó que se encuentra incluido en el registro único de víctimas – RUV.

Señaló que el 31 de enero de 2003, en la finca La Reforma ubicada en la vereda La Consigna del municipio de Maní – Casanare, fue víctima de los delitos de secuestro, lesiones personales y desplazamiento forzado. Estos hechos fueron confesados por un desmovilizado de las autodefensas.

Dijo que se le reconoció la calidad de víctima de tortura en persona protegida, secuestro simple y desplazamiento forzado. Fue legitimado para participar directamente o a través de apoderado del procedimiento especial de que trata la Ley 975 de 2005 en los términos de las resoluciones 03998 de 5 de diciembre de 2006 y 0397 de 12 de febrero de 2007 de la Fiscalía General de la Nación.

Apuntó que luego de la liberación de su secuestro ha sufrido quebrantos de salud y traumas psicológicos que no le permiten desempeñarse en las actividades que previamente realizaba.

Dijo que pidió ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas el reconocimiento de la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa a la que dice tener derecho, la cual no ha sido satisfecha.

Finalmente indicó que previamente instauró otra acción de tutela en contra de las mismas entidades pero que por error de quien la elaboró, no hubo claridad en los hechos y pretensiones en el sentido de que se le otorgara la calidad de víctima de secuestro.

PRETENSIÓN Y FUNDAMENTOS

El accionante pide el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, igualdad, mínimo vital, alimentación, salud, vida y vivienda dignas por la negativa de las demandadas en proporcionarle la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa que solicitó por su condición de víctima de desplazamiento forzado. En consecuencia, solicita que se ordene a las accionadas que le sean brindados.

ACTUACIÓN PROCESAL

La acción fue instaurada el 21 de abril de 2015 en el Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul (fl. 10) el que ordenó su remisión al reparto de los tribunales (fol. 35 y 36); llegó a este Tribunal el 5 de mayo de 2015, puesta a disposición del sustanciador y admitida ese mismo día (fl. 39 a 41).

En el auto admisorio de la demanda se hicieron advertencias sobre los alcances de la competencia funcional establecidas en el Decreto 1382 de 2000 con el objeto de llamar la atención de la jueza promiscua municipal de Aguazul y su infundada e inadecuada comprensión de las reglas de reparto.

Se individualizó a la parte accionada en las personas jurídicas UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.

Se requirió al accionante para que indicara el momento y ante qué despacho judicial presentó la otra acción de tutela que refiere en los hechos; de igual manera se requirió información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la posible presentación de una segunda tutela por mismo accionante y sobre los mismos hechos además del estado y turno asignado para que él reciba la ayuda y reparación administrativa que solicitó.

Al Departamento para la Prosperidad Social, para que precisara si cursó o cursa alguna petición del actor relativa a los programas asistenciales a su cargo, el estado en que se encuentra y la respuesta que se haya otorgado, si no se ha hecho, que señalara la razón. También para que reseñara las ayudas brindadas a él y su núcleo familiar.

Pronunciamiento del accionante

Conforme al requerimiento realizado, el actor dijo que por error de quien elaboró el escrito de tutela se señaló que con anterioridad se había instaurado otra acción en contra de las mismas entidades. Manifestó bajo la gravedad de juramento que no ha promovido ninguna otra tutela en otro despacho judicial por los mismos hechos y peticiones.

Pronunciamiento de las autoridades accionadas

1º (fl. 49 a 62) Por intermedio de apoderada el **Departamento para la Prosperidad Social**, indicó que las entidades encargadas de resolver las peticiones del accionante referentes a la indemnización administrativa y ayuda humanitaria son la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas y/o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

Diferenció el objeto y marco jurídico que lo define frente al de las responsables en satisfacer las solicitudes del actor. Concretamente, transcribió el articulado que incluye la obligación de otorgar la *indemnización a la víctima de desplazamiento forzado y el régimen de transición para las solicitudes presentadas en vigencia del Decreto 1290 de 2008* además del referente a la *ayuda humanitaria*.

Cuestionó su legitimación por pasiva en la presente causa y citó varias apartes jurisprudenciales de la Corte Constitucional atinentes a la integración del contradictorio. Solicitó que se le desvincule del curso de la acción.

2º **La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** no contestó los requerimientos realizados ni se manifestó sobre su defensa.

CONSIDERACIONES DE FONDO

1ª Competencia. Esta Corporación asumió la competencia para asumir el conocimiento de la presente tutela, pese a que las dos entidades convocadas por pasivas son entes estatales descentralizados y que las reglas administrativas de reparto lo asignan a jueces de circuito¹, por las razones planteadas en el auto admisorio y que la Sala acoge, a saber:

Esta vez la demanda pasó por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul cuyo titular, infundadamente y sin adecuada comprensión del mandato reglamentario que invocó, la remitió al reparto de los tribunales con jurisdicción en Casanare. Se le remitirá copia del auto, pues ya en diversas oportunidades se han hecho advertencias y dado noticia a las autoridades disciplinarias y administrativas para que cese el irregular reenvío de las tutelas de unos despachos judiciales a otros, sin que en Casanare se apliquen correctivos. Dado que la situación subsiste y se repite, se acudirá a la pedagogía, con acentuada desesperanza.

A ella, frente a la realidad, se suma que los órganos judiciales del más alto nivel no han superado sus diferencias en torno a *reglamento de reparto y competencia*, como se dijo en auto reciente, así:

A pesar de la bien consolidada línea de la Corte Constitucional acerca de la OBLIGACIÓN que tienen todos los jueces de avocar conocimiento y decidir tutelas que les sean repartidas, pese a las limitaciones instrumentales del Decreto 1382 del 2000, subsisten discrepancias entre las cortes de cierre de las jurisdicciones ordinaria y administrativa que se reflejan en el auto del 20 de abril de 2015 proferido por el juez promiscuo de familia de Paz de Ariporo (fol. 39), quien a su vez se apoya en decisión del Tribunal Superior de Yopal (auto del 4 de marzo de 2015, ponente Jairo Armando González Gómez, radicación 2015-00015-01, fol. 42).

En sentido contrario a lo que se recoge en esos autos y a la posición de algunas secciones del Consejo de Estado, este Tribunal ACATA sin discusión los lineamientos de la Corte

¹ TAC, diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014). Ref.: TUTELA. Fallo. Accionante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL CASANARE agente oficioso Interesada directa: MARÍA OMAIRA LEÓN AGUIRRE. Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Radicado: 850013333000-2014-00194-00. Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Constitucional acerca de la COMPETENCIA para conocer tutelas, así las oficinas de reparto, otros jueces o los interesados ignoren las reglas de reparto consagradas en el D.R. 1382 del 2000, a las que conocida sentencia del Consejo de Estado dio alcances de *definiciones de competencia judicial*, las cuales, por lo demás, son privativas del Congreso desde la promulgación de la Carta Política de 1991. Más aún, tratándose de ritos propios de derechos fundamentales, de los solo pueden ocuparse *leyes estatutarias*, categoría no predicable de un acto administrativo del Gobierno. Los *buenos propósitos* con que se haya concebido no cambian ese diseño jerárquico del sistema de fuentes

Por ello, salvo factor territorial y reserva funcional de competencia para conocer actuaciones judiciales, causales expresamente consagradas en el D.L. 2591 de 1991, o de la etérea *manipulación grosera del reparto* a que alude la jurisprudencia constitucional, avoca conocimiento e imprime la celeridad debida a una controversia que *ya debía estar fallada*².

La pluralidad de opciones interpretativas en las cortes acerca de este aspecto litúrgico ni puede menoscabar el derecho de acceso efectivo a la Administración de Justicia, ni seguirse utilizando como pretexto para eludir el deber funcional. Por ello se conocerá la demanda y se insistirá en que se busquen soluciones institucionales³.

2ª Derechos presuntamente quebrantados. Se ha invocado el quebranto de unos derechos de estirpe fundamental, por expresa disposición de la Carta (la vida, igualdad, mínimo vital, alimentación, salud, vida y vivienda dignas), los cuales por sí mismos podrían ser susceptibles de amparo en sede de tutela. El debate es de clara relevancia constitucional.

3ª Medios recaudados y hechos probados

3.1 Con la demanda se aportaron los siguientes documentos:

1. Oficio 177 de 20 de marzo de 2013, por medio del cual se certifica la calidad de víctima al demandante, emitido por el fiscal 85 especializado del Grupo Satélite para la Justicia y la Paz de Yopal – Casanare (fol. 11 y 12).
2. Registro civil de nacimiento del actor (fol. 13).
3. Copia de la solicitud de reparación administrativa dirigida al Comité de Reparaciones Administrativas de Acción Social, recibida el 19 de febrero de 2010 (fol. 15) y constancia de su radicación en el sistema de información de la Agencia, número 293322 del 26 de febrero de 2010 (fol. 17).
4. Copia del formato de remisión de documentación para dicha reparación administrativa, diligenciado el 8 de noviembre de 2011 ante la UT Casanare (fol. 14), con el cual se acompañaron certificaciones de la Fiscalía General;
5. Constancia emitida por el fiscal 5 especializado del Gauda Casanare el 23 de octubre de 2012, en la que indica que no logró identificar a los responsables del secuestro del accionante y que por esa razón se abstuvo de abrir investigación y archivó provisionalmente la actuación el 9 de septiembre de 2005 (fol. 16).
6. Oficio de 31 de mayo de 2013 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por medio del cual se da respuesta a la solicitud de indemnización por vía administrativa al demandante donde le indican que el estudio para determinar su condición de víctima se encuentra “en valoración” conforme al art. 39 del Decreto 4800 de 2011, equivalente a la nomenclatura de “reserva técnica” del Decreto 1290 de 2008 (fol. 18 a 20 y 21 a 23).
7. Derecho de petición de 22 de enero de 2015, dirigido a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el actor solicita que se le reconozca e indemnice

² TAC, auto del 29 de abril de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012333002-2015-00104-00, tutela contra INPEC.

³ TAC, auto unitario del 5 de mayo de 2015, Néstor Trujillo González, en esta misma actuación radicación 850012333002-2015-00108-00.

por su estatus de víctima e invoca ser “adulto mayor” de más de 60 años de edad y en situación de extrema pobreza (fol. 24 y 25).

8. Oficio de 12 de febrero de 2015 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por medio del cual le indicó al accionante que su solicitud de trámite sobre ayuda humanitaria e indemnización administrativa ya se encuentra en proceso, con reconocimiento de 27 SMLMV para el grupo familiar y el turno 3D-9443 y que se está atendiendo el turno 3D-1 y que el universo por atender es de más de seis millones de víctimas (fol. 26 a 29).
9. Certificación de la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz de Yopal que señala que el accionante fue víctima de los delitos de secuestro y lesiones personales (fol. 30).
10. Copia de la cédula del actor (fol. 31).
11. Constancia emitida por el presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Esperanza de Maní – Casanare sobre la condición de desplazado del demandante (fol. 32).
12. Certificación del investigador criminalístico VII de la Unidad Satélite de Justicia y Paz de Yopal, señala que el accionante fue víctima de los delitos de secuestro simple y lesiones personales (fol. 33).

3.2 El señor Emiro González Tovar está reconocido e inscrito en el Registro Único de Víctimas – RUV como afectado por los delitos de secuestro, lesiones personales y desplazamiento forzado por hechos ocurridos el 31 de enero de 2003 en la vereda La Consigna del municipio de Maní – Casanare.

3.2 La Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas reconoció el derecho a la reparación administrativa del actor y su familia, le asignó 27 SMLMV y el turno 3D-9443; en la comunicación oficial del 12 de febrero de 2015 le manifestó que debe atender más de seis millones de víctimas y que va en el turno 3D-1.

Pese a que invoca diversos estándares para eventual priorización de turnos por vulnerabilidad, la *respuesta de formato general* no consignó referente ni dato alguno que individualice o precise la situación del acto en virtud de comparación con el segmento de sus pares.

3.3 En el auto admisorio se requirió de la UARIV explicación expresa acerca de turnos, nivel de prioridad que corresponda al demandante y criterios que se hayan aplicado para establecer precedencias, así como información del estado actual del asunto. También se le preguntó específicamente por la ayuda humanitaria. No hubo respuesta.

3.4 Al DPS se le pidió indicar si había alguna solicitud pendiente del demandante en lo relativo a programas asistenciales a su cargo; si las hubo en el pasado y qué ocurrió; si ha recibido ayuda humanitaria, cuándo y en qué consistió. Esa entidad se ocupó del marco regulatorio abstracto, del cual dedujo no tener obligación alguna; no dio respuesta respecto de la situación particular del demandante.

4ª Problemas jurídicos

4.1 PJ1 ¿Es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno (delito de desplazamiento

forzado) vulnerados o amenazados por la falta de eficacia en la respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas?

4.1.1 Tesis del Tribunal: Sí. Reiteración. En consonancia con la sentencia T-076 de 2013, debe haber un trato diferencial a favor de la población vulnerable a causa del conflicto armado interno, especialmente con aquellos que han sido víctimas del desplazamiento forzado, pues la violación sistemática de sus derechos fundamentales requiere de un actuar pronto y eficaz por parte de la Administración y, en su defecto, del juez constitucional.

4.1.2 El estado de indefensión que se configura contra la persona víctima del desplazamiento forzado por cuenta del conflicto armado interno determina la prontitud con que debe concurrir el Estado en procura de la protección de sus derechos fundamentales. Si la Administración no actúa oportunamente, el juez constitucional tiene el deber de acudir y emitir las órdenes que considere propicias para detener la vulneración o prevenir la amenaza que se cierna sobre la integridad de la víctima⁴.

4.1.3 Respecto de conflictos análogos al que ahora la ocupa, rememoró la Sala estándares de la Corte Constitucional trazados en la sentencia T-831A de 2013⁵, en la cual se precisó:

“Lo anterior, ya que las víctimas de desplazamiento forzado constituyen “....sujetos de especial protección constitucional, en razón de su condición de víctimas de ese grave, continuo, masivo y sistemático delito y de la grave vulneración de los derechos humanos que ocasiona, y teniendo en cuenta que las dimensiones del daño antijurídico causado por el desplazamiento ocasiona una grave situación de indefensión, de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta. Por estas razones, se les debe aplicar el precepto superior contenido en el artículo 13 de la Carta Política, y deben ser destinatarios de una especial y preferente protección por parte del Estado y de acciones afirmativas por parte de éste, lo cual impone a las autoridades públicas la obligación constitucional de atender las necesidades de este grupo poblacional con un especial grado de diligencia y celeridad.”⁶”

Asimismo, la Corte⁷ ha señalado *“que la acción de tutela es un mecanismo idóneo para la reivindicación de los derechos de la población desplazada, dado su grado de desprotección, vulnerabilidad extrema y debilidad o indefensión manifiesta en que se encuentran, ya que tal delito*

⁴ TAC, sentencia del 27 de agosto de 2007, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013331001-2007-00635-01. Reiteraciones: TAC, sentencias del 11 de febrero de 2009, radicación 850012331002-2009-00013-00 y del 18 de julio de 2013, radicación 850012333002-2013-00175-00, del mismo ponente.

⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ Sentencia T-702 de 2012.

⁷ sentencia T-831A de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

implica la vulneración de todos y cada uno de sus derechos fundamentales⁸, lo que hace a estas víctimas sujetos de especial protección constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el art 13 CP⁹.⁹ [...] ¹⁰.

4.1.4 Esa perspectiva se retoma de la sentencia T-076 de 2013 que, si bien no es una de juzgamiento abstracto ni de unificación, tiene plena fuerza vinculante para *decidir tutelas en toda la jurisdicción constitucional* pues allí se trazaron subreglas que a su vez remiten a una jurisprudencia constante de la Corte Constitucional, de las cuales son pertinentes los siguientes apartes:

La inscripción en el RUPD debe estar guiada por ciertas reglas, que, para el caso sub examine, son trasladables a la inscripción en el RUV. En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos. En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin. En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad. En cuarto lugar, la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, así como el principio de favorabilidad. Y, finalmente, resulta un argumento trasladable a la interpretación de la nueva regulación prevista por el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, la posición de la Corte en el sentido que en algunos eventos, exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de dos años definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar al desplazamiento.

[...] Partiendo de las anteriores definiciones que reglamentan la inscripción en el RUPD, se ha coincidido en que debe procederse a la inscripción, a la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, a la recepción de una nueva declaración siempre que en el caso concreto se verifique que Acción Social: (i) negó la inscripción con base en una valoración de los hechos expuestos en la declaración de desplazamiento que es contraria a los principios de favorabilidad y buena fe^[28]; (ii) expidió una resolución carente de motivación para negar el registro^[29]; (iii) negó la inscripción por causas imputables a la administración^[30]; (iv) negó la inscripción por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley para quedar inscrito en el Registro^[31] o ha exigido cumplir con requisitos formales que resultan desproporcionados^[32]; o cuando (v) no se registró al solicitante porque su declaración incurre en contradicciones o su explicación de los hechos del desplazamiento no son claros^[33]; (vi) se excluyó con base en la aplicación de la encuesta SISBEN sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir de forma razonada que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento^[34]; (vii) no se tuvo la oportunidad procesal para interponer los recursos administrativos con el fin de controvertir las razones expuestas por Acción Social para negar la inscripción en el Registro^[35] y (viii) la exclusión se basó exclusivamente en la

8 En la sentencia T-025 de 2005 se indican los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por el delito de desplazamiento forzado: "(i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos; (iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio; (iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; (v) el derecho a la unidad familiar; (vi) el derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida; (vii) el derecho a la integridad personal; (viii) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (ix) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio; (x) el derecho a una alimentación mínima; (xi) el derecho a la educación; (xii) el derecho a una vivienda digna; (xiii) el derecho a la paz; (xiv) el derecho a la personalidad jurídica; y (xv) el derecho a la igualdad".

9 Ibidem.

¹⁰ TAC, sentencia del 17 de septiembre de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013333000-2014-00194-00.

extemporaneidad de la declaración, sin tener en cuenta otros elementos de juicio que pudieron incidir en la tardanza.^[36]

Conforme a los parámetros expuestos anteriormente, la Sala concluye que, en cuanto a la inscripción en el RUV –anterior RUPD-, las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamientos se basan en el principio de la buena fe de quien declara, siendo tarea del Departamento Administrativo para la Prosperidad desvirtuar las afirmaciones allí contenidas en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos¹¹.

De manera que si se estructuran en otro evento análogo los presupuestos fácticos que pudieran dar lugar a la aplicación de la línea constante de la Corte Constitucional, a ello ha de estarse más cuando median derechos fundamentales de población especialmente vulnerable, pues dicha expresión humanista es consustancial al *Estado Social de Derecho* que Colombia pretende construir y ser, imaginario distante por el que todos los habitantes del territorio deben trabajar; jueces constitucionales en primer lugar¹².

La Sala acoge ahora el componente abstracto de la cita que precede, puesto que su núcleo esencial en la perspectiva procesal – procedencia del medio de control constitucional – esta vez no amerita controversias.

4.2 PJ2. *Se trata de discernir si existe menoscabo al derecho fundamental de petición, así como otros del espectro de derechos convencionales y constitucionales de víctimas del conflicto armado interno, por falta de respuesta expresa y completa acerca de solicitudes relativas a la ayuda humanitaria y reparación administrativa a que pudiera tener derecho en su condición de víctima inscrita en el Registro Único de Víctimas.*

Tesis del Tribunal: Sí. Reiteración. La Corte Constitucional frente a la respuesta que deben dar las entidades responsables de atender las peticiones de la población desplazada, ha precisado que además de ser oportuna y de fondo, debe informarse de manera clara cuándo se hará efectivo el beneficio legal que se otorga dada la condición de víctima del conflicto armado que se reconoce.

4.2.1 En ocasión reciente la Sala resolvió este interrogante así:

3.1.1 Infracción al núcleo esencial del derecho de petición. Los estándares constitucionales han definido sistemáticamente que le son inherentes: i) el deber de respuesta oportuna; ii) el pronunciamiento de fondo acerca de lo solicitado; y iii) la obligación de dar a conocer la decisión al respectivo interesado, lo que no se satisface a través del juez de tutela, porque no es el titular del derecho. Y todo ello aplica a los diferentes eventos en que el ciudadano acude ante la autoridad, use o

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-076 de 2013, ALEXEI JULIO ESTRADA.

¹² Aclaración de voto de Néstor Trujillo González frente a la sentencia TAC – 2015-00003-01. TUTELA. Fecha: 23 de febrero de 2015. Magistrado ponente: José Antonio Figueroa Burbano.

no la palabra ritual, a provocar una manifestación funcional de la misma, que informe o decida acerca de algún aspecto de su competencia¹³.

El artículo 23 de la Constitución Política señala que el derecho de petición es fundamental y faculta a toda persona para presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades para obtener pronta respuesta, lo que implica para la Administración la obligación de proferir pronunciamiento oportuno y de fondo ante la solicitud del peticionario.

3.1.2 Ahora bien, la Corte Constitucional frente a la respuesta que deben dar las autoridades responsables de atender las peticiones de la población desplazada ha precisado que, además de reunir los requisitos que se han referido anteriormente, en el tema específico que constituye el objeto de este litigio, impone el deber de disponer oportunamente los recursos presupuestales para suplir los requerimientos e informar de manera clara cuándo se hará efectivo el beneficio. [...] ¹⁴.

3.1.3. Acerca de la acción de tutela y las víctimas del desplazamiento forzado en sentencia T-831A de 2013¹⁵ se reiteró que dicha población tiene derecho a especial protección constitucional y se precisó:

"Lo anterior, ya que las víctimas de desplazamiento forzado constituyen "...sujetos de especial protección constitucional, en razón de su condición de víctimas de ese grave, continuo, masivo y sistemático delito y de la grave vulneración de los derechos humanos que ocasiona, y teniendo en cuenta que las dimensiones del daño antijurídico causado por el desplazamiento ocasiona una grave situación de indefensión, de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta. Por estas razones, se les debe aplicar el precepto superior contenido en el artículo 13 de la Carta Política, y deben ser destinatarios de una especial y preferente protección por parte del Estado y de acciones afirmativas por parte de éste, lo cual impone a las autoridades públicas la obligación constitucional de atender las necesidades de este grupo poblacional con un especial grado de diligencia y celeridad." ¹⁶

Asimismo, la Corte¹⁷ ha señalado "que la acción de tutela es un mecanismo idóneo para la reivindicación de los derechos de la población desplazada, dado su grado de desprotección, vulnerabilidad extrema y debilidad o indefensión manifiesta en que se encuentran, ya que tal delito implica la vulneración de todos y cada uno de sus derechos fundamentales¹⁸, lo que hace a estas víctimas sujetos de especial protección constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el art 13 CP". ¹⁹

3.1.4 Frente a la ayuda humanitaria y la reparación de las víctimas la Corte Constitucional resaltó que constituyen acciones diferenciadas entre sí por razón de su fuente, su fin e intencionalidad, pero que la una no sustituye a la otra; así se ha indicado:

La Corte reconoce la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, que si bien se trata de deberes y acciones claramente diferenciadas, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos, se acepta que ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de justificar

¹³ CConst., sentencia T-814 de 2005, J. Araujo. En el nivel local, ver TAC, sentencia del 1º de febrero de 2007, N. Trujillo, expediente 2007-00005-00, línea reiterada en fallos del **27-IV-2007**, e2007-00032-00; **01-III-2007**, e2007-00013-00; **12-IV-2007**, e2007-00311-01; **12-VII-2007**, e2007-00055-00 y del **11-II-2009**, e2009-00011-00; **14-V-2009**, e2009-00051-00 y del 28-II-2011, e2011-00016-00; más recientemente, sentencias del **12-II-2012**, e2012-00012-00; del **5-III-13**, e2013-00029-00. De este año, por todas, la última reiteración del 28 de agosto de 2014, radicación 850012333000-2014-00180-00. Todas del mismo ponente.

¹⁴ C.C. Sentencia T-831A del 14 de noviembre de 2013. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Sentencia T-702 de 2012.

¹⁷ Sentencia T-831A de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ En la sentencia T-025 de 2005 se indican los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por el delito de desplazamiento forzado: "(i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos; (iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio; (iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; (v) el derecho a la unidad familiar; (vi) el derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida; (vii) el derecho a la integridad personal; (viii) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (ix) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio; (x) el derecho a una alimentación mínima; (xi) el derecho a la educación; (xii) el derecho a una vivienda digna; (xiii) el derecho a la paz; (xiv) el derecho a la personalidad jurídica; y (xv) el derecho a la igualdad".

¹⁹ Ibidem.

la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta. Así, si bien puede establecerse una relación de complementariedad y mutuo impacto entre los servicios sociales del Gobierno y las acciones encaminadas a la reparación debida a las víctimas, lo que incluso permite aceptar que en determinados casos se presente la simultánea ejecución de ambos tipos de acciones, no es posible, en cambio, llegar a considerar que aquéllos puedan sustituir éstas, precisamente en razón a su distinta razón e intencionalidad, así como al diverso título jurídico que origina unos y otras. Los servicios sociales y las acciones de reparación son responsabilidad de sujetos claramente diferenciados, **los primeros atienden al cumplimiento de obligaciones estatales**, mientras que las segundas **corresponden a los sujetos responsables de los crímenes cuya comisión origina la necesidad de reparación**, y subsidiariamente al Estado²⁰.

[...]

3.1.5.2 Es así como la ayuda humanitaria tiene el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender necesidades de la población víctima del desplazamiento forzado, tales como la alimentación, aseo personal, transporte de emergencia, alojamiento transitorio; además dicha ayuda se clasifica en tres etapas de atención: *de urgencia, inmediata y en transición* las cuales varían de acuerdo a las condiciones de la víctima y en últimas, son prestadas por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas y el ICFB.

3.1.5.3 Por su parte la reparación propende por una serie de medidas restaurativas, entre ellas la indemnización por vía administrativa y fue regulada así:

(...) **ARTÍCULO 69. MEDIDAS DE REPARACIÓN.** Las víctimas de que trata esta ley, tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

CAPÍTULO. VII **Indemnización por vía administrativa**

ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN. Ver Resolución UARIV 64 de 2012, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1377 de 2014. El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley."

Aunque dicha indemnización se supeditó a una posterior reglamentación, la cual se surtió hasta este año²¹, el Decreto 4800 de 2011 que reglamentó la Ley de Víctimas dejó determinada tanto la entidad responsable como la estimación del monto, así:

"CAPÍTULO III **Indemnización por vía administrativa**

Artículo 146. Responsabilidad del programa de indemnización por vía administrativa. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa velando por el cumplimiento del principio de sostenibilidad.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1199 del 4 de diciembre de 2008. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

²¹ Decreto 1377 de 2014, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 147. Publicidad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizará que los lineamientos, criterios y tablas de valoración para la determinación de la indemnización por vía administrativa sean de público acceso

Artículo 148. Criterios. La estimación del monto de la indemnización por vía administrativa que debe realizar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se sujetará a los siguientes criterios: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial.

Artículo 149. Montos. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos

1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.

Parágrafo 1°. Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación."

Posteriormente, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas expidió la Resolución UARIV 64 de 2012 por medio de la cual delegó funciones a la directora para entregar la indemnización por vía administrativa, así:

"Artículo 1°. Delegación en materia de indemnización administrativa. Delegar en la Directora de Reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la facultad de otorgar a las víctimas la indemnización por vía administrativa de que trata el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

Las funciones delegadas comprenden, en especial:

1. Otorgar la indemnización administrativa a las víctimas que hayan sido incluidas en el Registro Único de Víctimas, con observancia de las siguientes instrucciones:

a) A las víctimas que hayan sido incluidas en el Registro Único de Víctimas y hayan solicitado indemnización de acuerdo con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, conforme con el procedimiento establecido en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011, la indemnización se les deberá otorgar en los montos y distribución indicados en los artículos 149 y 150 del Decreto 4800 de 2011.

b) A las víctimas que hayan presentado solicitud con ocasión del Decreto 1290 de 2008, siempre que esta haya sido aprobada por el Comité de Reparaciones Administrativas o aquellas hayan sido incluidas en el Registro Único de Víctimas, la indemnización se les deberá otorgar de forma preferente y prioritaria, en los montos y distribución contenidos en el Decreto 1290 de 2008, atendiendo lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

c) A las víctimas que efectuaron su solicitud hasta el 9 de junio de 2011, en el marco de la Ley 418 de 1997, la indemnización se les otorgará conforme con lo establecido en los parágrafos 1° y 4° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, con la distribución establecida al momento de la radicación de la solicitud.

d) A las víctimas que efectuaron su solicitud a partir del 10 de junio de 2011 (entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011) en el marco de la Ley 418 de 1997, la indemnización se les otorgará conforme con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011 y en los montos y distribución indicados en los artículos 149 y 150 del Decreto 4800 de 2011.

2. Expedir los actos administrativos a que haya lugar a fin de dar cumplimiento a lo señalado en el numeral 1° de la presente resolución.

3. Ordenar la constitución del encargo fiduciario a que se refiere el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011."

3.1.5.4 El precedente recorrido por el sistema de fuentes indica que la Administración cuenta con un marco legal que no solo la *obliga* a honrar las acciones afirmativas de Estado, pues las políticas públicas ya fueron fijadas por el legislador, sino que también la habilita para surtir los *procesos y procedimientos* que deben conducir a *resultados eficaces*; como lo advierte la jurisprudencia constitucional en torno a esta dramática realidad del país, no basta *anunciar soluciones*, dejadas en el plano apenas normativo, sino que deben llevarse a la realidad, a su aplicación integral, proveyendo *recursos* para que las respuestas administrativas dejen de ser retórica en el papel. No hay tal.

No basta decir a una víctima que ha quedado inscrita, que la documentación aportada es suficiente *para iniciar* actuaciones, sin concretar decisiones, ni ejecutarlas, ni siquiera definir horizontes que permitan a los afectados saber cuándo podrán exigir sus derechos, si los tienen.

La Sala no desconoce que median obstáculos presupuestales, financieros y logísticos, que la enorme cantidad de víctimas hace en extremo dispendiosa la atención estatal integral; pero las comunicaciones oficiales de formato, como la que aquí obra dirigida a la actora constitucional (fol. 6) y la meramente abstracta e incompleta remitida al juez constitucional (fol. 30), están muy lejos de cumplir los estándares de la Carta.

No son suficientes los *anuncios*; hay que *tomar decisiones de fondo, darlas a conocer a los peticionarios, advertir y permitir el ejercicio de recursos y contradicción; y por sobre todo, para quienes tengan derechos concretos, satisfacerlos realmente, ejecutar dichas decisiones*. Auspiciar lo contrario en sede judicial constituye ineficaz respuesta de los jueces constitucionales y contribuye a que la Administración no pase del discurso, quizá a veces meramente populista o “promesero”, expresión que se introduce con licencia de lenguaje.

Por ello esta vez la Sala profundizará las órdenes, pues no quedará adecuadamente protegido el piélago de derechos fundamentales de una víctima del conflicto armado interno si ellas se limitan a disponer que *se responda por estar vencido el plazo para hacerlo*²²: *tendrá que forzarse a la Administración a completar el ciclo*, mediante decisión de mérito más la pertinente ejecución integral, con estricto respeto a los *tumos* (principio de igualdad), salvo que la interesada acredite en sede administrativa excepcionales circunstancias que ameriten priorizar su asistencia integral, indemnización incluida si a ella tiene derecho²³.

4.2.2 Acorde con los estándares constitucionales que preceden, respecto de una petición de reparación por vía administrativa *no basta* informar que ha sido reconocida, ni la etérea indicación del número de turno asignado y, menos aún, revelar que el trámite sigue en el turno *uno*, sin claridad alguna acerca de las particularidades de una víctima, ni de las razones que en su caso específico dan lugar a priorizar o los motivos por los que ello no sea viable; nótese que si el interesado, previamente reconocido como víctima con derecho a esa reparación, ha invocado condiciones de *debilidad manifiesta* por edad, pobreza extrema u otras contingencias similares, la Administración tiene la carga *oficiosa* de verificación y de acentuar las *acciones afirmativas de Estado* (art. 13 de la Carta), cuando media la dramática afectación adicional de *desplazamiento forzado*.

²² TAC, sentencia del 16 de febrero de 2012, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012331002-2012-00012-00 (analogía fáctica cerrada).

²³ TAC, sentencia del 17 de septiembre de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013333000-2014-00194-00.

22

La sola pertenencia a ese grupo de población es suficiente para que las autoridades tengan la obligación de actuar proactivamente para remediar obstáculos que pudieran comprometer aún más el piélago de derechos fundamentales que el desplazamiento agravia permanentemente.

4.2.3 Esa orientación la ha tomado la Sala con frecuencia directamente de la jurisprudencia constitucional; se ha dicho:

Otros estándares más adecuados al caso que se juzga, bajo analogía fáctica cercana, en los que se ponderaron las situaciones de desplazamiento interno, refutan adecuadamente la réplica de la autoridad accionada. En efecto: la Corte Constitucional ha insistido en que las gravísimas connotaciones individuales y colectivas, internas e internacionales, que provoca el desplazamiento forzado por el agravio simultáneo de múltiples derechos fundamentales, ameritan que la respuesta de Estado supere el ritualismo y avance de las declaraciones formales y de los esfuerzos aislados, hasta volcar la máxima protección posible, ante las condiciones de indefensión e inferioridad manifiesta, incluso de origen, en que se encuentran las víctimas, como puede verse en el siguiente pasaje:

III.1. Se hace indispensable un trato digno y por demás humanitario en la atención de la población desplazada que acude ante las entidades que tramitan el Registro Nacional de Desplazados. Desde el momento de la recepción de la declaración, el funcionario público debe tomar conciencia de la vulnerabilidad y estado de indefensión en que se encuentra la persona desplazada que acude ante su oficina para declarar. Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores:

- a. Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-;
- b. Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de "temor reverencial" hacia las autoridades públicas;
- c. Que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente;
- d. Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración.
- e. El temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.

Estas circunstancias implican que al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes (a) hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración. En resumen, al desplazado debe mirársele como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto

protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado²⁴.

Por ello la respuesta procesal ha sido contundente: la vía constitucional se constituye en el mecanismo expedito y principal, más eficaz para ofrecer una solución judicial permanente que active la protección asistencial reforzada a cargo de la Nación, que el establecimiento debe brindar a los habitantes de Colombia que sean víctimas del desplazamiento forzado interno, más allá de la liturgia o de las formalidades cuyas exigencias son de recibo en controversias ordinarias.

En esa línea, pueden verse las sentencias T-268 de 2003, T-1123 de 2002, T-1306 de 2001, T-468 de 2006 y en particular, la T-215 de 2002²⁵ [...].

Los precedentes aludidos enseñan a las claras que frente a la pluralidad de agravios constitucionales que se materializan en la condición del desplazado, los deberes asistenciales de Estado deben ser propiciados por *todas las autoridades*, incluidos los jueces, cada una en su ámbito de competencia funcional; si la *declaración oficial* de desplazado no puede ser tomada como elemento constitutivo ni convertida en requisito *sine qua nom* para acceder a los beneficios del sistema, tampoco puede ser obstáculo irremediable un acto administrativo que niega el registro; luego, su retiro del ordenamiento no es indispensable para que afloren los *hechos* en sede judicial y si se constata que se trata de un real desplazamiento forzado, interno para el caso, el Juez ordene la inscripción dejando de lado la manida presunción de legalidad del acto desestimatorio, cuya subsistencia no podrá ser razón valedera para entorpecer la asistencia de Estado por la que clama el bloque de constitucionalidad entero, como un imperativo de conducta de la comunidad política vernácula y aún de los idearios compartidos por la propia civilidad internacional²⁶.

4.2.4 Desde luego, la dimensión monstruosa del desplazamiento forzado en más de cinco décadas de conflicto armado interno y de la ingente cantidad de víctimas que aspiran a una satisfacción al menos parcial de sus vejaciones materiales exige criterios de ponderación y priorización; en un espectro análogo pero relativo a la oferta estatal de vivienda para desplazados, señaló esta Corporación:

La Sala tiene presentes numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional que han forzado al Estado a construir y fortalecer políticas asistenciales para atender a las múltiples necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado, entre ellas el acceso a *vivienda digna*, mediante *subsídios* que les faciliten soluciones permanentes y decorosas más allá de la transitoria y precaria *asistencia humanitaria*; de esa línea hacen parte las sentencias T-791 del 2004, T-044 de 2010, T-287 de 2010 y T-737 de 2010.

De ellas fluye que los interesados: i) deben acudir al sistema y hacer valer tanto la situación de desplazamiento forzado, como la específica necesidad de ayuda estatal para resolver necesidades de vivienda; ii) tienen que someterse a los trámites administrativos que se ocupan de ese programa asistencial y iii) han de competir con otros *necesitados* en igualdad de condiciones para obtenerla, pues no es lo mismo el derecho a *ser incluido en la lista de aspirantes* que el reconocimiento económico propiamente dicho. Así lo precisó la Corte Constitucional:

Debe destacarse que la negativa para la postulación del subsidio de vivienda de los accionantes, por los requisitos aquí analizados, no tiene un sustento constitucional. Sin embargo, dicha circunstancia no conduce necesariamente a la asignación del subsidio, como quiera que los demandantes deben seguir el proceso al que están sujetas todas las personas que se

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, M. G. Monroy.

²⁵ Corte Constitucional, T-215 del 21 de marzo de 2002, J. Córdoba.

²⁶ TAC, sentencia del 27 de agosto de 2007, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013331001-2007-00635-01. Reiteraciones: TAC, sentencias del 11 de febrero de 2009, radicación 850012331002-2009-00013-00 y del 18 de julio de 2013, radicación 850012333002-2013-00175-00, del mismo ponente.

encuentran en igualdad de condiciones (Decretos 951 de 2001, 2060 de 2000, entre otros). Por lo que se ordenará, en cada uno de los casos, como se hizo en sentencia de tutela T-044 de 2010, la inclusión de los peticionarios en la lista de aspirantes al subsidio de adquisición de vivienda nueva o usada para la población desplazada²⁷.

Tiene igualmente a la vista que los varios cientos de miles de víctimas en condiciones similares, con necesidades básicas igualmente insatisfechas, demandan la asignación de recursos presupuestales cada vez mayores para resolver integralmente las gravísimas secuelas sociales e individuales del desplazamiento forzado inherente al conflicto armado interno que ha padecido y padece aún el país en grados variables en diversas regiones del territorio; y está consciente de la pertinencia y legitimidad constitucional de los criterios legislados que han diseñado tanto las políticas, como los mecanismos para priorizar la atención de las víctimas, de tal manera que el principio de igualdad los dirija más eficazmente, sin espacio para el favoritismo o el clientelismo que puedan auspiciar las autoridades, los actores políticos, los líderes sociales y hasta el de las propias víctimas o sus voceros.

Se trata de distribuir recursos siempre inferiores a los que se necesitan, preservando la mayor transparencia que los procesos administrativos y la burocracia puedan garantizar. Entre los factores a ponderar y los procedimientos diseñados están los que ha rememorado FONVIVIENDA (Ley 387 de 1997²⁸, Decreto 951 de 2001 modificado por el Decreto 4213 del 2011²⁹, Decreto Ley 555 de 2003³⁰ y sucesivos reglamentos, entre ellos los Decretos 170 de 2008³¹ y 1595 de 2011³²); esta Corporación los acoge y aplicará, para evitar que la intervención judicial en casos aislados y sin conocimiento ni visión integral del estado inconstitucional de cosas que en esta materia se vive en Colombia, terminen generando nuevas desigualdades y privando a los más necesitados de la oportuna asistencia de Estado.

Dicha ponderación presidirá las decisiones de los procesos concretos, salvo que se demuestren circunstancias excepcionales cuya gravedad ha de valorarse caso por caso, cuya magnitud sea tal que deba romperse el diseño administrativo institucional para impulsar soluciones individuales ante eventos de mayor intensidad de la tragedia humanitaria de la población en situación de "pobreza extrema" o de "marginalidad", desplazados forzados entre ellos³³.

4.2.5 Los deberes del juez constitucional no podrán desplegarse adecuadamente si, además de obrar pasivamente frente al conflicto, la Administración no le brinda elementos de juicio para ocuparse de los casos concretos. Se corre así un doble riesgo: festinar decisiones que empeoran el estado irregular de cosas, por interferir y

²⁷ Sentencia T-737 de 2010, M. González Cuervo.

²⁸ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. El artículo 17 establece algunas medidas para *consolidar el retorno* y la estabilización socio económica, entre ellas, soluciones de vivienda digna urbana y rural, cuya vigencia subsiste a la "ayuda humanitaria" de emergencia.

²⁹ Por el cual se modifican los artículos 17 y 18 del Decreto 951 de 2001 y se adiciona un artículo al Decreto 170 de 2008. Introdujo la metodología a que se refiere la accionada para calificar y priorizar postulaciones y asignación de subsidios para vivienda a favor de la población víctima de desplazamiento forzado.

³⁰ Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda»; su misión, definida por el art. 3º, incluye coordinar los esfuerzos estatales, en concurrencia con las entidades territoriales, para aliviar la carencia de vivienda digna para la población más desprotegida. El Decreto 4213 de 2011 (art. 3º) lo adicionó [...].

³¹ por el cual se establece el criterio especial de atención prioritaria al que se sujetará el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento. [...].

³² Por el cual se modifica el Decreto número 4719 de 2010, por el que se crea una Comisión Intersectorial. Reorganiza Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos.

³³ TAC sentencias del 19 enero 2012, ponente Néstor Trujillo González, radificaciones 850012331002-2011-00209-00 y 850012331002-2011-00208-00.

desigualar a los pares que deban tener tratamientos homogéneos; o peor aún, dejar impune el agravio directo a derechos fundamentales.

Por ello la típica respuesta institucional de *formato* o *plantilla* preimpresa que ha usado la UARIV en casos como el presente *nada concreta* en torno a las particularidades del actor constitucional; *nada revela* acerca de sus actividades para averiguar o corroborar hechos que pudieran dar lugar a priorizar el turno del desembolso; *mantiene en la oscuridad* los presupuestos fácticos de los motivos determinantes de sus decisiones e impide al juez de tutela constatar la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de las mismas frente a un test de ponderación en sede de principio de igualdad y de dichas acciones afirmativas de Estado.

En breve síntesis: *vulnera el núcleo esencial del derecho de petición*, por no ser un pronunciamiento claro, expreso, completo, que satisfaga la necesidad de *conocimiento* del afectado, honre la carga de *transparencia* y brinde elementos objetivos al juez constitucional para ejercer su control.

4.3 PJ3. *¿Existe vulneración a los derechos fundamentales (la vida, igualdad, mínimo vital, alimentación, salud, vida y vivienda dignas) de una persona víctima del conflicto armado interno del país cuándo la Administración no provee o suspende sin explicación alguna la ayuda humanitaria, la atención o la asistencia a las víctimas dispuesta en el ordenamiento?*

4.3.1 Tesis del Tribunal: Sí. Reiteración. Tanto en la legislación precedente (ayuda humanitaria)³⁴ como en la actualmente vigente se han diseñado límites temporales a la asistencia estatal; no obstante, la jurisprudencia constitucional ha definido que en circunstancias excepcionales hay lugar a prórrogas y a preservar algunas modalidades de dichos auxilios por lapsos mayores, hasta superar las necesidades individuales de las víctimas, conforme a los recursos disponibles. De nuevo, se trata de honrar las *acciones afirmativas* de Estado.

³⁴ Ley 387 de 1997. Aquí se estudian las consecuencias de hechos ocurridos en el año 2003.

4.3.2 Esta Sala ya tuvo oportunidad de ocuparse de la arista anunciada frente a la regulación del pasado para la *ayuda humanitaria*, así:

En múltiples decisiones la Corte Constitucional ha conminado al Estado a honrar los compromisos que impone el bloque de constitucionalidad frente al drama de la población desplazada por el conflicto interno; entre otras, en las sentencias T-025 de 2004 y C-278 de 2007, de cuya armonización fluyen las siguientes premisas:

- La gravísima y compleja afectación de pluralidad de derechos fundamentales de la población desplazada en general³⁵, en conjunción con las fallas de diseño estructural de las políticas públicas para atender sus necesidades, la insuficiencia de recursos presupuestales y la incapacidad institucional de las agencias y dependencias estatales para aplicar aquellas, dio lugar a la declaración de un *estado de cosas inconstitucional*, en los términos de la sentencia T-025 de 2004³⁶.

- Dicha declaratoria desencadena responsabilidades concretas no solo del Gobierno central o de Acción Social, sino en general de todas las entidades, dependencias y organismos que conforman el SNAIPD, incluidos departamentos y municipios directamente concernidos por el origen o el destino de los flujos migratorios de los desplazados (T-025 de 2004).

- La respuesta a las peticiones de ayuda debe atender al *fondo* de las mismas y ajustarse a los lineamientos trazados por la jurisprudencia (T-025 de 2004, apartado 10.2, *órdenes de ejecución simple*).

- Al ocuparse de *cada situación particular* la Agencia deberá tener en cuenta que se ha retirado del sistema de fuentes la rigidez del lapso de tres meses, prorrogables *excepcionalmente* y por una sola vez por otros tres, a que se refería el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

En consecuencia, ha de evaluar, aún oficiosamente, si respecto de la actora – y su núcleo familiar – subsisten las condiciones objetivas del *desplazamiento* que hagan necesaria la asistencia humanitaria estatal, *hasta cuando ellas se superen* y dichas personas puedan procurarse el auto sostenimiento, por ejemplo mediante inserción orientada y asistida en los *proyectos productivos*, conforme lo señaló el juez natural de la ley, así:

La Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. **Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real** y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, **hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada**, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997³⁷. [...] ³⁸

³⁵ Acorde con la línea reiterada en la sentencia T-025 de 2004, por el desplazamiento forzado y la falta de atención integral del Estado se lesionan o amenazan sistemáticamente los derechos a la *"vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños"*; varios de ellos específicamente invocados en esta demanda.

³⁶ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, sentencia T-025 de 2004, M. J. Cepeda.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2007, N. Pinilla.

³⁸ TAC, sentencias del 14 de enero de 2010, raditaciones 850012331002-2009-00144-00 y 850012331002-2009-00149-00, ponente Néstor Trujillo González.

4.3.3 La Ley 1448 de 2011³⁹ dispuso que entre los derechos de las víctimas del conflicto armado interno⁴⁰ está la de recibir por parte del Estado *atención humanitaria*⁴¹ que le servirá para socorrer sus necesidades básicas. La omisión en la entrega de este auxilio tiene el efecto de vulnerar o amenazar derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos y, en esa medida, a pesar de que la asistencia económica no es en sí misma un derecho fundamental, eventualmente la privación de ella sí compromete la integridad de otros que lo son.

4.3.3.1 La Ley 1448 dispone en lo pertinente:

ARTÍCULO 47. AYUDA HUMANITARIA. Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

NOTA: Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2013.

Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.

Parágrafo 1º. Las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar subsidiariamente, deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Parágrafo 2º. Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión, cuando estas lo requieran en razón a una violación a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley.

Parágrafo 3º. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda humanitaria. De igual manera, y de acuerdo a lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas correspondientes, **prestará por una sola vez**, a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y de acuerdo a su competencia, la ayuda humanitaria.

NOTA: Texto en negrilla declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2013.

³⁹ "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

⁴⁰ **ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS.** Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*.

⁴¹ **ARTÍCULO 28. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS.** Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:
(...)

4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.

Parágrafo 4º. En lo que respecta a la atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en el Capítulo III del presente Título."

CAPÍTULO. III
De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado

ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes.

NOTA: El texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-280 de 2013, el resto de texto de este inciso declarado EXEQUIBLE por la misma Sentencia.

Parágrafo 1º. El costo en el que incurra el Estado en la prestación de la oferta dirigida a la población desplazada, en ningún caso será descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población.

Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición.

NOTA: Inciso segundo de este parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-280 de 2013.

Parágrafo 2º. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley.

NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-280 de 2013.

(...) ARTÍCULO 62. ETAPAS DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA. Se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado:

1. Atención Inmediata;
2. Atención Humanitaria de Emergencia; y
3. Atención Humanitaria de Transición.

Parágrafo. Las etapas aquí establecidas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello.

ARTÍCULO 63. ATENCIÓN INMEDIATA. Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. [...]

ARTÍCULO 64. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2013.

Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias.

Parágrafo 1º. La atención humanitaria de emergencia seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta tanto se le garanticen los recursos de operación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

Parágrafo 2°. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

ARTÍCULO 65. ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN. Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.

ARTÍCULO 65. ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN. Reglamentado por el Decreto Nacional 2569 de 2014. Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.

Parágrafo 2°. Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.

Parágrafo 3°. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Reglamentado por el Decreto Nacional 2569 de 2014. *Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.*

NOTA: El texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-280 de 2013.

NOTA: El texto en cursiva fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-462 de 2013.

Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

NOTA: Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-280 de 2013, bajo el entendido de que lo allí establecido no afectará el goce de los derechos reconocidos por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado, entre ellos, la posibilidad de ser nuevamente reubicado.

Parágrafo 1°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.

Parágrafo 2º. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.

ARTÍCULO 67. CESACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEBILIDAD MANIFIESTA. Reglamentado por el Decreto Nacional 2569 de 2014. Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado de acuerdo al artículo 60 de la presente Ley.

NOTA: El texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-280 de 2013.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente.

Parágrafo 2º. Una vez cese la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, se modificará el Registro Único de Víctimas, para dejar constancia de la cesación a la que se ha hecho referencia en este artículo.

En todo caso, la persona cesada mantendrá su condición de víctima, y por ende, conservará los derechos adicionales que se desprenden de tal situación.

Parágrafo 3º. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

ARTÍCULO 68. EVALUACIÓN DE LA CESACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEBILIDAD MANIFIESTA. Reglamentado por el Decreto Nacional 2569 de 2014. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los alcaldes municipales o distritales del lugar donde reside la persona en situación de desplazamiento, evaluarán cada dos años las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento.

Esta evaluación se realizará a través de los mecanismos existentes para hacer seguimiento a los hogares, y aquellos para declarar cesada la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de acuerdo al artículo anterior.

Las entidades del orden nacional, regional o local deberán enfocar su oferta institucional para lograr la satisfacción de las necesidades asociadas al desplazamiento, de conformidad con los resultados de la evaluación de cesación.

4.3.3.2 Como puede verse en la cita normativa, el ordenamiento ha evolucionado hacia formas diferenciadas de *asistencia de Estado a las víctimas* del conflicto armado interno; no todas ellas son de corta duración y pasan por la *ayuda inmediata*, la *asistencia humanitaria de emergencia* y la *de transición*, cuya cesación definitiva presupone *verificar que se han superado los motivos* que las determinaron. No el simple paso del tiempo.

Son las *autoridades*, en primer término la UARIV, las que *tienen* que constatar periódicamente el nivel de normalización de sus condiciones de vida que hayan alcanzado las víctimas para declarar superada su vulnerabilidad y, consecuentemente, adoptar las decisiones a que haya lugar.

Desde luego ello tampoco podrá corresponder a *plantillas* para dar respuestas institucionales en *formatos* en los cuales solo se rellenan datos de identificación de interesados, sin ocuparse de fijar premisas fácticas y hacer explícita la valoración y las razones de las determinaciones oficiales. No porque el uso de *formularios* que facilitan procesar la información repugne al sistema de fuentes, sino porque el uso abusivo de ellos encubre potenciales arbitrariedades, contraría los principios de publicidad y transparencia e impide al juez constitucional realizar adecuado y oportuno control.

5ª Caso concreto

5.1 Teniendo en cuenta que la accionada Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no presentó argumentos de defensa ni contestó los requerimientos ordenados, se presumirán ciertas las afirmaciones del tutelante en los hechos narrados⁴².

5.2 Revisado el expediente se tiene que el señor Emiro González Tovar fue incluido en el Registro Único de Víctimas – RUV al reconocérsele esa condición por los hechos de secuestro, lesiones personales y desplazamiento ocurridos el 31 de enero de 2003.

5.3 La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas determinó que el actor y su familia tienen derecho a recibir la suma de 27 SMLMV por cuenta de su condición de víctima, los cuales hasta el momento en que interpuso la tutela, no han sido cancelados ni se han impartido las instrucciones para efectuar su desembolso.

5.4 Dicha reparación aún no se ha entregado y aunque se asignó un número de turno (3D-9443) dado que presuntamente se atiende actualmente el *primero* de una secuencia desconocida (3D-1), de un universo de más de seis millones de víctimas, nada se sabe que permita determinar con qué criterios y conforme a cuál valoración específica del actor se han fijado turnos y precedencias.

5.5 La condición de desplazamiento a la que fue sometido el señor González Tovar determina el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra y obliga a la Unidad para

⁴² Decreto 2591 de 1991. Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a actuar diligentemente y cumplir la carga de acciones afirmativas de Estado; ello la conmina a verificar hechos, evaluar si subsisten los presupuestos fácticos para alguna de las modalidades de apoyo estatal a víctimas; constatar cuáles ha recibido el demandante; determinar si agotada la *ayuda humanitaria* que correspondería por una sola vez en los términos de la Ley 1448, deban ofrecerse o mantenerse las de *asistencia y atención* a ellas conforme al ordenamiento vigente.

En consecuencia se accederá parcialmente a las pretensiones de la tutela y se impartirán a la UARIV las órdenes que correspondan.

5.6 En cuanto al DPS, el Decreto 4155 de 2011⁴³ fijó sus responsabilidades respecto de las obligaciones que en el pasado correspondían a Acción Social, ente frente al cual acudió en su momento el actor constitucional (hechos del 2003; iniciación de actuaciones ante el RUV en el 2010), mediante normas de transición, así:

Artículo 32. Asistencia, Atención y Reparación a las Víctimas de la Violencia. La asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, continuarán siendo asumidas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, hasta tanto se cree la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, se adopte su estructura y su planta de personal.

Artículo 35. Derechos y obligaciones litigiosas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social seguirá con el trámite de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos, en los que sea parte la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) hasta su culminación y archivo. Si llegaren a proferirse fallos en las acciones de tutela relacionadas con asuntos de competencia de las nuevas entidades creadas o escindidas, estos serán asumidos oportunamente con cargo al presupuesto de dichas entidades.

Parágrafo 1º. A partir del 1º de enero de 2012, cada una de las nuevas entidades del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, creadas o escindidas, asumirá la representación judicial de todas las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos que le sean notificados relacionados con los temas de su competencia.

Parágrafo 2º. El Departamento Administrativo contará con la asignación presupuestal para el trámite y atención de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos, y para el pago de las condenas que se impongan dentro de dichos procesos, cuando en ellos sean parte la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, hasta el 31 de diciembre de 2011.

5.6.1 Asiste la razón a la defensa institucional del DPS con relación a que es de la UARIV la *obligación directa* de atender las pretensiones constitucionales y los mandatos que se impartirán en este fallo, pues está cumplida la condición para la transición, acorde con las normas citadas en precedencia.

⁴³ Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.

5.6.2 Sustituida la absoluta falta de información a cargo de la UARIV por el contenido del oficio elusivo e incompleto del 12 de febrero de 2015 dirigido al actor (fol. 26), se sabe que el obstáculo primario para satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado interno surge de la gigantesca dimensión del problema frente a la limitación de los recursos de Estado disponibles; a su vez la regulación de las funciones y de su propia *misión* indican que el DPS es el *responsable de proponer las políticas públicas* para hacer viable y eficaz, entre otros objetivos, el de *atención y reparación a dichas víctimas*, a saber:

Artículo 2°. Objetivo. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

Artículo 4°. Funciones. Son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones legales, las siguientes:

1. Formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas, estrategias y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.
2. Proponer en el marco de sus competencias, las normas que regulen las acciones para el cumplimiento de su objeto.
3. Dirigir y orientar la función de planeación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación a su cargo.
4. Proponer y desarrollar, en el marco de sus competencias, estudios técnicos e investigaciones para facilitar la formulación y evaluación de las políticas, planes, estrategias y programas dirigidos al cumplimiento de su objeto.
5. Ejecutar, en lo de su competencia, los programas de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República y los contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.
6. Ejecutar, en lo de su competencia, los programas de inversión social focalizada que definan las instancias competentes y los contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.
7. Efectuar la coordinación interinstitucional para que los planes, programas, estrategias y proyectos que ejecute el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación se desarrollen de manera ordenada y oportuna al territorio nacional.
8. Gestionar y generar alianzas estratégicas con otros gobiernos u organismos de carácter internacional que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Sector, en coordinación con las entidades estatales competentes.
9. Orientar, coordinar y supervisar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y funciones a cargo de sus entidades adscritas y vinculadas, y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.

10. Coordinar la preparación y presentación de informes periódicos de evaluación de resultados de las actividades del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación al Presidente de la República, así como a las demás instancias que lo requieran.
11. Coordinar la definición y el desarrollo de estrategias de servicios compartidos encaminados a mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos del Sector.
12. Promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales en los asuntos relacionados con las funciones del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.
13. Administrar el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, en los términos y condiciones establecidos en la Ley 487 de 1998 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan.
14. Constituir y/o participar con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades que apoyen o promuevan el cumplimiento de las funciones o fines inherentes al Departamento Administrativo, así como destinar recursos de su presupuesto para tales efectos.
15. Hacer parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar establecido en la Ley 7ª de 1979.
16. Definir las políticas de gestión e intercambio de la información, de las tecnologías de información y comunicaciones del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y procurar la disponibilidad de información para el eficiente cumplimiento de las funciones de las entidades.
17. Las demás que le asigne la ley.

5.6.3 Luego si bien no será el destinatario de las órdenes de ejecución directa de las medidas asistenciales de Estado a cargo de la UARIV, el DPS sí conserva legitimación por pasiva para *propender y velar por que ellas se ejecuten efectivamente*, para cuyos efectos tendrá que cumplir su misión ante el resto de la organización administrativa del sector, de manera que el Gobierno apropie oportunos y suficientes recursos para que la retórica de las políticas asistenciales y de la reparación administrativa descienda del plano de las *normas* y de los buenos propósitos al de las realidades materiales de las víctimas, acorde con el estudio de caso y la priorización que haga la UARIV en cumplimiento del fallo constitucional.

6ª Órdenes que se impartirán

6.1 A LA UARIV

6.1.1 Dar respuesta clara, completa y concreta conforme a los estándares constitucionales indicados en este fallo, a las peticiones que hizo el actor en su memorial del 22 de enero de 2015, sin limitarse a reproducir el oficio 20157203824071 del 12 de febrero de 2015.

6.1.2 Para ello deberá definir, previa evaluación del estado actual de cosas, si el demandante con su núcleo familiar tiene o no derecho a *ayuda humanitaria, asistencia o atención a víctimas* en los términos de la Ley 1448; si la respuesta es positiva, *deberá disponer el pertinente reconocimiento y desembolsarlo*, hacerlo efectivo o velar porque se provea por quien corresponda, todo ellos en los términos que se indicarán en la resolutive.

6.1.3 Igualmente, deberá precisar los criterios de asignación de turno, priorización o razones para no otorgarla, previo *estudio individualizado de caso* de las particularidades del actor y *revelar los hechos* y las ponderaciones a que haya lugar, respecto de sus pares, esto es, de todas las demás víctimas que hayan radicado solicitudes de *reparación administrativa* en la misma época (mes y año).

6.1.4 Conforme a los resultados de la evaluación y ponderación de eventuales prioridades, vistas las disponibilidades de presupuesto para las vigencias fiscales 2015 y 2016, si fueren insuficientes para desembolsar la reparación administrativa a favor del demandante, propender ante el Gobierno Nacional, conjuntamente con el DPS, porque se apropien los recursos suficientes para que antes de culminar dicho lapso, se dé cabal cumplimiento a la obligación de reparación aquí referenciada⁴⁴.

6.2 **AL DPS.** Acorde con. el marco regulatorio ya citado, le corresponderá conjuntamente con la UARIV, velar porque el Gobierno Nacional apropie los recursos suficientes para que antes de culminar dicho lapso, se dé cabal cumplimiento a la obligación de reparación.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1º **TUTELAR** los derechos fundamentales de petición, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad en la modalidad de destinatario de acciones afirmativas de Estado, acceso a vivienda digna y a las ayudas asistenciales a favor de población vulnerable por desplazamiento y hechos victimizantes del conflicto armado interno, conculcados a **EMIRO GONZÁLEZ TOVAR** y su núcleo familiar, por las actuaciones y omisiones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conforme a lo indicado en la motivación.

2º **ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento para la Prosperidad Social que realicen las siguientes actuaciones:

⁴⁴ Similares criterios (hasta dos vigencias fiscales) para forzar el pago efectivo de la reparación se aplicaron en la sentencia TAC del 17 de septiembre de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013333000-2014-00194-00.

29

2.1 A LA UARIV

2.1.1 Dentro de los **diez (10) días** siguientes a la notificación del fallo, dar respuesta clara, completa y concreta conforme a los estándares constitucionales indicados en este fallo, a las peticiones que hizo el actor en su memorial del 22 de enero de 2015, sin limitarse a reproducir el oficio 20157203824071 del 12 de febrero de 2015.

2.1.1.1 Para ello deberá dentro de las **cuarenta y ocho (48) iniciales**, disponer y programar la evaluación del estado actual de cosas, si el demandante con su núcleo familiar tiene o no derecho a *ayuda humanitaria, asistencia o atención a víctimas* en los términos de la Ley 1448;

2.1.1.2 Si la respuesta es positiva, *deberá disponer en el lapso de los diez (10) días* ya indicados *el pertinente reconocimiento*. Si es negativa, dará respuesta motivada. En el primer evento, deberá realizar el primer *desembolso*, hacerlo efectivo o velar porque se provea por quien corresponda, dentro de los subsiguientes **diez (10) días**. Los demás, si fuere el caso, con la periodicidad prevista en la Ley 1448 y su reglamentación.

2.1.2 Dentro de los **diez (10) días** siguientes a la notificación del fallo, deberá igualmente de manera clara, expresa y completa, dar respuesta de fondo y precisar los criterios de asignación de turno, priorización o razones para no otorgarla, previo *estudio individualizado de caso* de las particularidades del actor y *revelar los hechos* y las ponderaciones a que haya lugar, respecto de sus pares, esto es, de todas las demás víctimas que hayan radicado solicitudes de *reparación administrativa* en la misma época (mes y año).

2.1.3 Conforme a los resultados de la evaluación y ponderación de eventuales prioridades, vistas las disponibilidades de presupuesto para las vigencias fiscales 2015 y 2016, si fueren insuficientes para desembolsar la reparación administrativa a favor del demandante, propender ante el Gobierno Nacional, conjuntamente con el DPS, porque se apropien los recursos suficientes para que antes de culminar dicho lapso, se dé cabal cumplimiento a la obligación de reparación aquí referenciada⁴⁵.

De los resultados concretos, fecha probable de desembolso o avance de las gestiones para hacerlo efectivo dentro del plazo fijado, dará aviso periódico al actor, con copia al Tribunal, cada tres (3) meses, hasta total cumplimiento del fallo. El primero, al corte de la planeación semestral al finalizar el mes de junio 2015.

2.2 AL **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)** le corresponderá conjuntamente con la UARIV, velar por que el Gobierno Nacional apropie los recursos suficientes para que antes de culminar los periodos fiscales 2015 - 2016, se dé cabal cumplimiento a la obligación de reparación administrativa a favor del demandante. Rendirá sus informes trimestrales conjuntamente con la UARIV, o

⁴⁵ Similares criterios (hasta dos vigencias fiscales) para forzar el pago efectivo de la reparación se aplicaron en la sentencia TAC del 17 de septiembre de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013333000-2014-00194-00.

directamente si entre los entes estatales hubiere desacuerdos; el primero al finalizar el mes de junio de 2015.

2.3 Los responsables directos de cumplir estas órdenes constitucionales lo serán el director de gestión social y humanitaria de la UARIV, sin perjuicio del deber de control que compete a su representante legal para lograr la diligente actividad del delegado, así como el representante legal del DPS.

3º Denegar las demás pretensiones constitucionales.

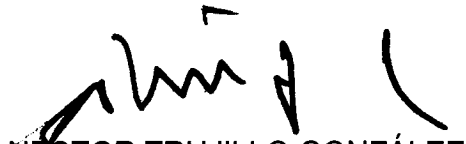
4º Notifíquese lo resuelto a las partes por vía expedita. Comuníquese a la Defensoría del Pueblo, Seccional Casanare.

5º Si el fallo no fuere impugnado, envíese oportunamente a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 33 D.L. 2591 de 1991). Déjese cuaderno de control de cumplimiento.

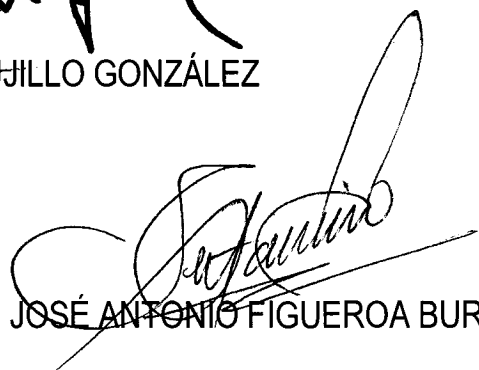
NOTIFÍQUESE

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta . Tutela EMIRO GONZÁLEZ TOVAR Vs. UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. Atención a víctimas del conflicto armado interno – ayuda humanitaria, atención y reparación administrativa; hoja de firmas 28 de 28).

Los magistrados,


NESTOR TRUJILLO GONZÁLEZ


HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/OJF