



**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004**  
**Magistrada Presidenta: Gloria Stella Ortiz Delgado**

**AUTO 206 del 2017**

**Ref.:** Respuesta a las solicitudes elevadas por las directoras de la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, presentadas ante esta Sala Especial de Seguimiento en el marco del ECI declarado en la sentencia T-025 del 2004 y del auto 373 del 2016.

**Magistrada Ponente:**

Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado

Bogotá D.C. veinte ocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2017).

La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, José Antonio Cepeda Amarís (E) y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, adopta la presente providencia, con fundamento en los siguientes

## I. ANTECEDENTES

### *Actuación procesal realizada hasta el momento*

El 11 de mayo del 2016, la entonces directora de la Unidad para las Víctimas (UARIV), Paula Gaviria Betancur, junto con la anterior directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), Adriana Guillén Arango, presentaron una solicitud ante esta Sala Especial con la finalidad de suspender todas las sanciones impuestas, y las que a futuro lleguen a imponerse, en contra de los directivos de la UARIV, como resultado de las actuaciones adelantadas por esa entidad. Las solicitantes requirieron condicionar el levantamiento de esta suspensión a la implementación de un *Plan de trabajo* aprobado por este Tribunal, orientado a superar los rezagos existentes en materia de contestación de peticiones y de tutelas, así como al fortalecimiento de la capacidad de la entidad para responder el flujo diario de estos recursos. Con ello pidieron a esta Sala Especial la realización de una sesión técnica que permitiera “*la sustentación oral del contenido de este memorial y la presentación de un plan de trabajo detallado para la solución estructural de esta situación*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Unidad para las Víctimas (UARIV). *Solicitud de suspensión de sanciones por fallos de tutela — Estado de Cosas Inconstitucional — Sentencia T-025 de 2004*. Presentada el 11 de mayo del 2016, pág. 19.

Una vez analizada la solicitud, a través de auto 206 de 2016, se convocó a la respectiva sesión técnica, la cual fue aplazada por solicitud de la ex directora de la UARIV, mediante auto 224 de 2016, para el 21 de junio de 2016. Para agilizar el proceso, a través de este pronunciamiento se requirió al Gobierno para que presentara todos los documentos que sustentaban la solicitud en cuestión y el Plan de Trabajo concreto encaminado a superar la problemática allí descrita, el cual fue allegado el 08 de junio de 2016.<sup>2</sup> Teniendo en cuenta la naturaleza participativa y dialógica del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial invitó a participar dentro de este espacio al representante de la Mesa Nacional de Víctimas, a los órganos de control y a los acompañantes del proceso de seguimiento,<sup>3</sup> a quienes se les corrió traslado de la información allegada, para que emitieran su concepto frente a la conveniencia de las medidas propuestas por la UARIV y la ANDJE. Los documentos presentados fueron, a su vez, trasladados al gobierno nacional, para mantenerlo informado de los argumentos expuestos y conocer sus observaciones, por medio del auto 395 de 2016.

En criterio del Gobierno y de los demás actores, la solicitud presentada el 11 de mayo de 2016, junto con el Plan de trabajo que la sustenta, guarda una relación estrecha con el estado de avances en la superación del ECI declarado en la sentencia T-025 del 2004. Por lo tanto, una vez efectuada la última evaluación de la superación de esta figura, mediante el auto 373 del 23 de agosto del 2016, se consideró necesario actualizar dicho plan, de acuerdo con el análisis allí recogido. Mediante el auto 495 de 2016 se hizo ese requerimiento a las peticionarias, el cual fue acogido con la presentación de un nuevo documento, el 11 de noviembre de 2016.<sup>4</sup> No obstante, teniendo en cuenta que para adoptar una decisión de fondo era necesario resolver algunos interrogantes indispensables que surgían del Plan de Trabajo reajustado, mediante el auto 605 de 2016, se solicitó información adicional a la Unidad para las Víctimas, la cual fue allegada el 20 de enero del presente año.<sup>5</sup>

### *Solicitudes de la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*

A lo largo de estos documentos, la UARIV y la ANDJE sostienen que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 del 2011 se ha presentado un aumento del número de víctimas por encima del planeado, razón por la cual no cuenta con la capacidad para responder oportunamente a la cantidad creciente de derechos de petición que interponen.<sup>6</sup> El rezago en la respuesta a las peticiones ha traído consigo, a su vez, un mayor número de acciones de tutela, lo que ha

<sup>2</sup> UARIV. *Plan de trabajo para superar el atraso a la respuesta de peticiones y acciones de tutela de víctimas que influye en que se altere la protección de las más vulnerables*. Presentada el 08 de junio del 2016.

<sup>3</sup> Agencia de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Consejo Noruego para Refugiados (CNR) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (CSPPDF).

<sup>4</sup> UARIV. *Plan de trabajo ajustado. Ajustes en virtud de los Autos 373, 395 y 495 de 2016, a los comentarios y observaciones de los organismos de control y acompañantes al proceso de seguimiento de la Sentencia T 025 de 2004, a lo señalado en el Plan de Trabajo presentado por la Unidad para las Víctimas en junio*. Presentado el 11 de noviembre de 2016

<sup>5</sup> UARIV. *Respuesta al auto 605 de 2016 de la Corte Constitucional*. Presentado el 20 de enero del 2017.

<sup>6</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 5.

provocado que la entidad desatienda la ruta administrativa para centrarse en tramitar oportunamente los recursos de amparo.<sup>7</sup> A pesar de los esfuerzos que ha realizado en la materia, la Unidad para las Víctimas afirma que no cuenta con la capacidad operativa para ofrecer una respuesta a cada uno de los requerimientos judiciales propios de “*las miles de acciones de tutela diarias*”, en términos adecuados y con atención a los plazos judiciales perentorios. En consecuencia, los casos que se encuentran bajo el conocimiento de los jueces de tutela no son objeto de una verificación exhaustiva, ni logran ser confrontados oportunamente con la información con la que cuenta la UARIV.<sup>8</sup> Por esta razón, argumenta que los peticionarios reciben, en su gran mayoría, una respuesta favorable a sus pretensiones en materia de ayuda humanitaria e indemnización administrativa (en un 85%), sin que medie “*una verificación previa de la real situación de la víctima*”.<sup>9</sup> Lo anterior responde, entre otras razones, a la aplicación mecánica y estricta del principio de veracidad por parte de los jueces de tutela (D. 2591/91. Art. 20).<sup>10</sup>

Esta situación afecta, de acuerdo con la UARIV y la ANDJE, (i) el derecho a la igualdad de las víctimas que no acuden a la acción de amparo para reivindicar sus derechos; (ii) desnaturaliza, en muchos casos, las características de la acción de tutela, y le resta eficiencia; y (iii) entorpece el trámite administrativo que debe regir ordinariamente el trámite de las pretensiones de este grupo poblacional.

(i) La UARIV y la ANDJE sostienen que para lograr cumplir con la orden de entrega en los términos dispuestos judicialmente se ve forzada a desembolsar de manera directa e inmediata la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa, sin importar el nivel de vulnerabilidad del solicitante, ni su relación con el de otras víctimas que requieren de las mismas medidas.<sup>11</sup> Como resultado de lo anterior, a juicio las solicitantes, un porcentaje elevado de solicitantes que acceden a la ayuda humanitaria, a través de la *vía judicial*, ya no son destinatarios legítimos de esos recursos. Lo anterior, porque han superado sus necesidades en materia de subsistencia mínima,<sup>12</sup> o bien porque se encuentran en una situación de vulnerabilidad menor, en comparación con aquellas otras víctimas que aguardan su turno de acuerdo con las rutas administrativas ordinarias;<sup>13</sup> presentándose así, en ambos casos, una vulneración del derecho a la igualdad.

<sup>7</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 5

<sup>8</sup> “Dado que la Unidad para las Víctimas no está en capacidad operativa de responder oportunamente a las miles de acciones de tutela diarias, esta versión no logra ser confrontada por los jueces con los registros administrativos con los que cuenta la Entidad”. UARIV. Op.Cit. *Solicitud*. Pág 6.

<sup>9</sup> “La falta de verificación exhaustiva obedece a que la Unidad para las Víctimas debe cumplir órdenes judiciales de tutela que en su mayoría otorgan 48 horas. Como podrá entenderse, y es apenas natural dada la especificidad y complejidad del asunto, este plazo excede las capacidades de la Entidad”. UARIV. Op.Cit. *Solicitud*. Pág 4.

<sup>10</sup> “Los despachos judiciales, al no tener una respuesta a la acción de tutela consideran ciertas las afirmaciones esgrimidas, cuando no necesariamente corresponden a la real situación de la víctima”. UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*, pág. 22.

<sup>11</sup> UARIV. Op.Cit. *Solicitud*. Pág 4.

<sup>12</sup> “La Unidad para las Víctimas realizó una verificación de la situación de vulnerabilidad de los tutelantes y evidenció que el 54 % de ellos, ha superado sus necesidades en subsistencia mínima, es decir, no es la población más vulnerable”. UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*, pág. 21.

<sup>13</sup> “El 73% de las víctimas que interponen acción de tutela, pertenecen a las categorías de vulnerabilidad baja y media baja, y solo el 7% corresponde a la población más vulnerable, de manera que, las acciones de tutela

(ii) Como resultado de lo anterior, la UARIV y la ANDJE afirman que el recurso de amparo se *desnaturaliza*, al dejar de ser la excepción y convertirse en la regla para acceder de manera inmediata a la ayuda humanitaria, debido a su percepción como el “mecanismo más eficaz”.<sup>14</sup> Y agregan que el uso masivo y sistemático de la acción de tutela también trae consigo el riesgo de que el mismo recurso se vuelva *ineficiente*, debido a las debilidades de la capacidad institucional para responder oportunamente al cúmulo elevado de acciones que se interponen diariamente.

(iii) Finalmente, la Unidad para las Víctimas considera que la interposición *creciente, masiva y generalizada* de la acción de tutela para acceder a los recursos que contemplan la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa entorpece el mismo proceso ordinario destinado a atender a las víctimas. Lo anterior, porque el recurso de amparo se ha transformado en un trámite paralelo para acceder directamente a los derechos que la ley consagra a favor de las víctimas, lo cual afecta los procedimientos y rutas establecidas para acceder a los derechos por la vía administrativa.

En efecto, para responder de manera oportuna a este recurso judicial, y así evitar las sanciones que puedan surgir de un posible incumplimiento, la administración ha debido crear una ruta especial que privilegia y prioriza las solicitudes que ingresan por concepto de acciones de tutela, por encima de las rutas administrativas ya dispuestas para el resto de la población; esto es, sobre el proceso ordinario establecido en función de los criterios de vulnerabilidad, medición de carencias y priorización que rigen a todo el universo de víctimas.<sup>15</sup>

Con ello, se instaura *de facto* una política que, al desembolsar recursos en materia de ayuda humanitaria sin atender a los criterios de vulnerabilidad, o en el caso de la indemnización administrativa, con desconocimiento de los parámetros de priorización, se aleja de los fines constitucionales y jurisprudenciales que deben orientar la política, favorece la intervención de intermediarios inescrupulosos, y desestabiliza la respuesta prevista para esa población.<sup>16</sup>

Ahora bien, de acuerdo con la UARIV y la ANDJE, la falta de capacidad para responder de manera oportuna y adecuada a los requerimientos judiciales es de tal magnitud, que excede las actuaciones diligentes de los directivos de la entidad. Por esta razón, consideran que los incidentes de desacato y las

---

pueden conllevar a mayor desigualdad en la protección de los derechos de las víctimas.” UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*, pág. 21.

<sup>14</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*, pág. 20.

<sup>15</sup> “El constante crecimiento de la acción de tutela para acceder a la medida de atención humanitaria la convierte en un criterio cada vez más importante de priorización para la población víctima // Se ha constituido una ruta específica que permita dar cumplimiento a las órdenes judiciales, la cual ha mantenido una tendencia creciente.” UARIV. Op.Cit. *Solicitud*, págs. 4 y 6; *Plan de Trabajo*, Op. Cit. págs. 19 y 22.

<sup>16</sup> “La práctica de la política ha entendido que la entrega de atención humanitaria obedece a un apoyo o auxilio económico sistemático e independiente de la vulnerabilidad, situación contraria a la jurisprudencia constitucional y que fortalece la acción de intermediarios que logran mediante interpretaciones ajenas a la realidad, pero convincentes, que las víctimas bien directamente, bien con mandatos, incluso mediante la agencia oficiosa, formulen derechos de petición y acciones de tutela que han desestabilizado la respuesta a dicha población en términos de coherencia, fondo y oportunidad.” UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 22.

sanciones que los jueces de tutela resuelven en contra de los funcionarios de la Unidad los responsabilizan de manera *objetiva*, sin atender las razones estructurales que impiden cumplir con los términos judiciales.<sup>17</sup>

Frente a estas problemáticas, la UARIV diseñó e implementó un *Plan de Trabajo* para superar los rezagos que enfrenta en el trámite de las solicitudes administrativas y de las acciones de tutela, y para lograr responder oportunamente a los requerimientos administrativos y judiciales. Lo anterior, como parte de una estrategia más amplia que busca priorizar, en el momento de entregar la ayuda humanitaria, a las personas que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad, en el marco de la implementación del Decreto 2569 del 2014. En lo concerniente a la indemnización administrativa, este *Plan de Trabajo* se sustenta en un modelo técnico de priorización, orientado a que las personas desplazadas que han superado las necesidades de la subsistencia mínima y han avanzado en el proceso de retorno o reubicación, accedan a estos recursos, tal y como quedó recogido en el Decreto 1377 de 2014.

A partir de estas acciones, la UARIV y la ANDJE elevaron a esta Sala Especial un conjunto de solicitudes mediante las cuales buscan que se apliquen al presente caso los precedentes de CAJANAL y COLPENSIONES, las cuales se pueden agrupar de la siguiente manera:

**Primero.** Disponer, con efectos *inter communis*, que los jueces de la República, en el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman el reconocimiento de las medidas de ayuda humanitaria o indemnización administrativa, y/o la protección del derecho de petición cuando se encuentra relacionado con esos componentes, sigan la siguiente regla:

- (a) Cuando se cumplan las reglas de procedibilidad formal y material, el juez concederá la tutela del derecho de petición, pero dispondrá que la UARIV tiene hasta el 31 de julio de 2017 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad que se adopte, absteniéndose de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos.

A su vez, al pronunciarse sobre los incidentes de desacato ocasionados por el incumplimiento de la UARIV a las órdenes de tutela impartidas en estos casos, los jueces deben seguir la siguiente regla:

- (b) Se suspendan las sanciones por desacato, tanto de arresto como de multa, dictadas desde enero de 2012, hasta el 31 de julio de 2017, fecha

---

<sup>17</sup> “A la fecha existen 156 órdenes de arresto vigentes en contra de algunos de los directivos de la Entidad, de los cuales 111 son en contra de la Directora General. Se estima que cerca del 98% de los casos de sanciones confirmadas tienen implícita una orden de arresto, y en materia de sanciones de multa, se refleja un alto volumen de procesos coactivos adelantados por los Consejos Seccionales de la Judicatura en contra de los directivos de la Entidad. La Unidad para las Víctimas registra la existencia de 355 procesos coactivos por una suma superior a \$628 millones, donde 256 procesos se adelantan contra la Directora General en cuantía aproximada a los 445 millones. Adicionalmente, efectuado un proceso de verificación sobre procesos de tutelas adelantados en los distritos judiciales de Medellín, Montería, Villavicencio y Florencia, se evidencia la existencia de aproximadamente 990 tutelas en las cuales se impuso sanción de multa, en cuantía aproximada a \$1.900 millones, y se encuentran pendiente de apertura del proceso de cobro persuasivo o coactivo”. UARIV. Op.Cit. *Solicitud*. Págs. 3 y 7.

límite que dispone la UARIV para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una medida de asistencia, atención y reparación integral, o alguna asociada al post registro.<sup>18</sup>

**Segundo.** Reiterar a los jueces de la República el precedente fijado en COLPENSIONES en materia de levantamiento de sanciones cuando medie un hecho superado, carencia actual de objeto e inexistencia de responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento de la orden. De manera complementaria, la UARIV solicita que se requiera al Consejo Superior de la Judicatura para que suspenda los procesos de cobro persuasivo o coactivo, incluidas las medidas cautelares decretadas, que se adelanten en contra de los funcionarios y ex funcionarios de la Unidad para las Víctimas, generados en virtud de las tutelas que tengan relación con el fenómeno presentado.<sup>19</sup>

**Tercero.** Requerir al Consejo Superior de la Judicatura que emita una circular a todos los jueces de la República para que exijan de manera estricta la configuración de los elementos normativos exigibles cuando la tutela es interpuesta por agente oficioso, en los términos de la línea jurisprudencial señalada en la Sentencia T-025 de 2004 y reiterada, entre otras, por la Sentencia T 569 de 2014.<sup>20</sup>

**Cuarto.** Solicitar la práctica de inspección judicial u ocular a la situación de intermediarios con el fin de comprobar el hecho del abuso del derecho o la desinformación a la que están sometidas las víctimas en algunos municipios del país, a través de la designación de una comisión que se traslade al departamento de Antioquia y, en coordinación con la Unidad para las Víctimas y la Fiscalía General de la Nación, se practique la mencionada prueba. En este sentido, la Unidad para las Víctimas requiere que la Corte Constitucional analice la posibilidad de solicitar a la Fiscalía General de la Nación que asigne fiscales especiales para investigar las denuncias que la UARIV ha elevado por estos hechos.<sup>21</sup>

#### *Intervenciones de los organismos de control y de los acompañantes del proceso*

Los organismos de control y los acompañantes del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 del 2004 coinciden, a grandes rasgos, en que la interposición masiva y generalizada de derechos de petición y de acciones de tutela responde, en términos generales, a la persistencia de las causas que generaron el ECI.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 79

<sup>19</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 80

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 81

<sup>22</sup> Defensoría del Pueblo (DP). Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas. *Análisis del modelo de medición de carencias de subsistencia mínima*. Presentado el 05 de julio del 2016, pág. 5; Procuraduría General de la Nación (PGN). *Observaciones sobre el plan de trabajo presentado por la UARIV para superar el atraso en la respuesta a las peticiones y acciones de tutela presentadas por las víctimas del conflicto armado*. Presentado el 28 de junio de 2016, pág. 1; Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). *Algunas reflexiones jurídicas sobre la solicitud de suspensión de sanciones por desacato presentada por la UARIV y la ADJE a la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional*. Julio del 2016, pág. 8.

De manera más precisa, enfatizaron en que el cúmulo elevado de recursos interpuestos se explica por la falta de continuidad y desarticulación entre las políticas asistencialistas, como la entrega de la ayuda humanitaria, y las medidas que le permitan a la población desplazada lograr la estabilización socioeconómica, como los programas de generación de ingresos y de empleo.<sup>23</sup> Lo anterior, como parte de una política pública de atención a las personas desplazadas desfinanciada, con insuficiente capacidad institucional y profundos problemas de articulación.<sup>24</sup>

En esta dirección, argumentan que el Gobierno Nacional debería, en primera instancia, solucionar estos aspectos “estructurales”,<sup>25</sup> en lugar de responsabilizar a los jueces y a las personas desplazadas de utilizar inadecuadamente la acción de tutela y de configurar la “crisis actual”;<sup>26</sup> situación que, por lo tanto, no es en ningún momento “sobreviniente”.<sup>27</sup>

Por ello, recomiendan no restringir el acceso al recurso de amparo por parte de la población desplazada;<sup>28</sup> más aún si, en la actualidad, la ruta administrativa que plantea el Gobierno para entregar la ayuda humanitaria, junto con su estrategia para entender por superada la situación de emergencia de las personas desplazadas (Decreto 2569/14), plantea serias dudas en términos de acceso, cobertura y fiabilidad.<sup>29</sup>

Finalmente, consideran que esta Corporación debería, en primera instancia, pronunciarse acerca de la constitucionalidad del actual modelo de medición de carencias –el cual establece una serie de criterios y procedimientos administrativos para establecer cuándo una persona logra satisfacer los componentes relativos a la subsistencia mínima y, con ello, deja de ser destinataria de la ayuda humanitaria-, antes de aprobar las solicitudes elevadas por la UARIV y la ANDJE.<sup>30</sup>

Cada uno de los intervinientes realizó algunas recomendaciones más precisas, en caso de que la Sala Especial acoja las solicitudes elevadas por el la UARIV y la ANDJE, las cuales se expondrán en su momento, cuando esta Sala Especial entre a resolver el caso concreto (*Sección III*).

<sup>23</sup> DP. Op. Cit. Julio de 2016, págs. 7,30; PGN. Op.Cit. Junio de 2016, pág. 5. Consejo Noruego de Refugiados (CNR). *Auto 566 de 2016. Observaciones al traslado de documentación enviada por la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en virtud de la solicitud efectuada en los autos 373, 395 y 495 de 2016. Sentencia T-025 de 2004.* Presentado el 17 de enero de 2017, pág. 5; Contraloría General de la República (CGR). *Concepto de la CGR frente a la solicitud elevada por la UARIV y la ANDJE en torno a la suspensión de las sanciones impuestas a las directivas de la UARIV, derivadas del desacato de fallos de tutela.* Presentado el 28 de junio de 2016, pág. 8.

<sup>24</sup> DP. Op.Cit. Julio de 2016, págs. 7-8; CGR. Op.Cit. Junio de 2016, pág. 6.

<sup>25</sup> PGN. Op.Cit. Junio de 2016, pág. 2. CSPPDF. Op.Cit. Julio de 2016, pág. 5; CNR. Op.Cit. Enero de 2017, pág. 3; CGR. Op.Cit. Junio de 2016, págs. 27-28.

<sup>26</sup> DP. Op.Cit. Julio de 2016, pág. 16; CSPPDF, Op.Cit. Julio de 2016, págs. 3-4.

<sup>27</sup> DP. Op.Cit. Julio de 2016, págs. 16-17; CSPPDF. Op.Cit. Julio de 2016, págs. 4-5.

<sup>28</sup> DP. Op.Cit. Julio de 2016, pág. 44; CNR. Op.Cit. Enero de 2017, pág 3; CSPPDF. Op.Cit. Julio de 2016, pág. 6.

<sup>29</sup> DP. Op.Cit. Julio de 2016, págs. 24-25; CGR. Op.Cit. Junio de 2016, pág. 21.

<sup>30</sup> PGN. Pág. 2. CSPPDF, Págs. 5-6, 10.

*Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004 para abordar las solicitudes presentadas por la UARIV y la ANDJE*

La Corte Constitucional, tanto en sede de revisión de tutela como en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, ha proferido diferentes autos encaminados a verificar e impulsar el cumplimiento de las órdenes emitidas en el 2004, en ejercicio de las competencias atribuídas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.<sup>31</sup> Conforme lo precisó esta Sala Especial en el auto 373 del 2016, la intervención del juez constitucional en la política pública dirigida a la población desplazada es *excepcional* y *residual*, en tanto “*se justifica ante situaciones complejas de bloqueos institucionales o de prácticas inconstitucionales, que a pesar de provocar una vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales, no reciben una adecuada respuesta por parte de la administración en el marco de sus procedimientos ordinarios de seguimiento y de corrección de falencias*”.<sup>32</sup> Esto implica que el juez constitucional no está investido para intervenir ante cualquier obstáculo de la política pública, ni para “*suplantar las funciones y labores de las entidades estatales*”,<sup>33</sup> sino para “*encauzarlas cuando han demostrado fallas o defectos graves*”.<sup>34</sup> En tanto las autoridades puedan servirse de los mecanismos habituales, constitucionales y legales de corrección de falencias, no hace falta que la Corte mantenga la intervención en la materia.<sup>35</sup>

El presente caso es una de aquellas situaciones excepcionales que justifican la intervención del juez constitucional en la política pública de atención a la población desplazada, razón por la cual esta Sala Especial es competente para abordar las solicitudes elevadas por la Unidad para las Víctimas. De una parte, las problemáticas planteadas por la UARIV y la ANDJE representan **(i)** una situación compleja (*bloqueo institucional*) que, tal y como lo reconoce el propio Gobierno Nacional, no logra ser resuelta por parte de la administración, en el marco de sus procedimientos ordinarios de corrección de falencias, sino que requiere de la intervención de la Corte Constitucional; **(ii)** esta problemática entraña una vulneración masiva y generalizada de derechos humanos. De la otra, la problemática que exponen las mencionada entidades no sólo **(iii)** guarda una *conexidad temática* con algunas de las fallas sobre las cuales esta Corporación mantuvo el seguimiento en el auto 373 del 2016. Más aún, abordar tal situación **(iv)** es necesario para avanzar en la superación de las *prácticas inconstitucionales* descritas en ese pronunciamiento, y para materializar los fines que se persiguen con las órdenes dictadas en el auto 373 del 2016.

**(i)** De acuerdo con lo informado por la UARIV y la ANDJE, la interposición *creciente y masiva* de acciones de tutela para acceder a los recursos que

<sup>31</sup> Sobre la competencia de la Corte para dictar autos que aseguren el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, ver, entre otros, los autos 010 y 045 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Ver también la sentencia T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 2013 (M.P. María Victoria Calle). Reiterada en el auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 2013 (M.P. María Victoria Calle). Reiterada en el auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>35</sup> Cf. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz). Reiterada en el auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).



contemplan la ayuda humanitaria y la indemnización, ante la falta también *generalizada* de una respuesta oportuna a las peticiones por parte de las autoridades responsables, entorpece el proceso administrativo para atender a la población desplazada, al provocar que la respuesta institucional se vuelque a tramitar los requerimientos judiciales, en desmedro de los cauces administrativos ordinarios. En efecto, la respuesta oportuna de las acciones de tutela incentiva que las personas desplazadas acudan cada vez más a esta ruta para reivindicar sus derechos. A su vez, mantenerse al día en el trámite de estas acciones judiciales implica para las autoridades transferir cada vez más recursos y personal destinados originariamente al proceso administrativo, hacia la ruta judicial, lo que genera, por su parte, un deterioro en los tiempos y la calidad de respuesta en la ruta ordinaria. Esta dinámica también se traduce en un incentivo para acudir preferentemente a la vía judicial, de tal manera que se provoca un círculo vicioso que configura un *bloqueo institucional* (ver *infra*).<sup>36</sup>

La UARIV afirma que no cuenta con la capacidad, por sí misma, para superar esta situación, porque los términos legales que impone el ordenamiento jurídico para responder a las acciones de tutela la fuerzan a darle prioridad a la ruta judicial sobre la ruta administrativa (D. 2591/91, arts. 27 y 29). En esa medida, la entidad considera que se encuentra atada a la obligación de dar una respuesta oportuna al número creciente de decisiones judiciales, las cuales, al centrarse en los casos individuales y concretos, pierden de vista “en su conjunto” el desequilibrio administrativo que se está provocando. Por lo anterior, solicitó la intervención de esta Corte, para que, en tanto tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional y en sede de seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, adopte una serie de remedios que tengan en cuenta la perspectiva global de la política pública, que permitan *encauzar* las funciones y labores que desempeña la entidad de ordinario, superando los desequilibrios planteados.

(ii) La situación que exponen la UARIV y la ANDJE pone en riesgo o provoca una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales, tal y como ya fue advertido por esta Sala Especial mediante el auto 373 del 2016. Conforme lo entrevió esta Corporación, la presión que está generando la ruta judicial afecta el derecho a la igualdad entre las personas desplazadas.<sup>37</sup> También puede provocar el desconocimiento del derecho de petición, en tanto las autoridades no cuentan con la capacidad para responder a las peticiones mediante las cuales la población desarraigada requiere información relacionada

<sup>36</sup> En la misma dirección, la Procuraduría General de la Nación considera que: “evidentemente existe una situación constitucionalmente relevante que impone la intervención de la Corte Constitucional. La Unidad demostró la presencia de un conjunto de obstáculos que impiden el cumplimiento de los términos dispuestos por la ley para la resolución de peticiones de ayuda humanitaria y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de tutela”. PGN. Op.Cit. Junio de 2016. Pág. 1.

<sup>37</sup> “La magnitud de la demanda de asistencia humanitaria, cuyo mayor porcentaje proviene de personas cuyo desplazamiento ocurrió hace más de un año y que no tiene un nivel extremo de vulnerabilidad –de acuerdo con los criterios definidos por la UARIV-, está dificultando que la ayuda se entregue de manera oportuna a los casos caracterizados por el Gobierno como de vulnerabilidades más altas. **A esta situación hay que adicionar el gran número de solicitudes que ingresan por la ruta de acciones judiciales, esto es, aquella ruta que tiene mayor prioridad debido a los términos impostergables y las sanciones que apareja, a pesar de que no en todos los casos las solicitudes que se tramitan por esta ruta se encuentran en condiciones altas de vulnerabilidad.** En última instancia, por una u otra razón, se están presentando distorsiones en el componente de ayuda humanitaria, que se traducen en la prevalencia de los casos de vulnerabilidades bajas y, con ello, en la postergación de aquellos de vulnerabilidades altas”. (énfasis agregado). Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

con el pago de la ayuda humanitaria o de la indemnización administrativa, en términos oportunos y adecuados. Finalmente, esta situación también puede traer consigo una vulneración del derecho fundamental al mínimo vital de las personas que requieren de la ayuda humanitaria o de la indemnización administrativa. Esto afecta por igual a la población desplazada que interpone la acción de tutela, en tanto este mecanismo deja de ser eficiente para lograr una respuesta idónea por parte de las autoridades; como a las otras personas que optan por la ruta administrativa y encuentran una respuesta aún más inoportuna en comparación con quienes acuden al recurso de amparo.

Ahora bien, no se puede pasar por alto que la problemática planteada por la UARIV y la ANDJE implica que esta Sala Especial adopte un conjunto de medidas que afectan las labores que de ordinario desempeñan los jueces de la República, en ejercicio de la independencia y la autonomía reconocida a nivel constitucional (C.P. Artículos 228 y 230). Lo anterior, a pesar de que no es competencia de esta Sala pronunciarse sobre la constitucionalidad de las actuaciones judiciales que problematizan las solicitantes. Las consideraciones y las medidas que se van a adoptar a continuación no deben entenderse, en consecuencia, como un reproche de legalidad sobre asuntos que no han sido sometidos al debido proceso constitucional. Más aún, si la práctica que están denunciando las solicitantes sólo se puede apreciar desde una perspectiva global, razón por la cual no es adecuado exigirles a los jueces un razonamiento semejante cuando se pronuncian sobre los casos individuales que tienen bajo su consideración. Por estas razones, los jueces conservan la facultad para apartarse de las consideraciones y las medidas que a continuación se van a desarrollar, a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

(iii) Adicionalmente, las decisiones que proferirá esta Sala Especial deben entenderse como parte de las problemáticas sobre las cuales decidió mantener el seguimiento, mediante el auto 373 del 2016, relacionadas con las dificultades en la implementación del Decreto 2569 del 2014,<sup>38</sup> de una parte; y, de la otra, con la falta de claridad acerca de los criterios de priorización y la suficiencia presupuestal que afectan el componente de indemnización administrativa;<sup>39</sup> aspectos sobre los cuales se profirieron las respectivas órdenes.<sup>40</sup>

La Corte mantuvo la competencia sobre estas materias porque encontró *prácticas inconstitucionales* en ambos casos. En relación con la ayuda humanitaria, esta Sala consideró que si bien el Gobierno persigue fines constitucionales válidos, que es determinante respaldar, con la promulgación del Decreto 2569 del 2014, al buscar una asignación de recursos más equitativa entre las personas desplazadas;<sup>41</sup> su implementación fue insensible ante las

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Sección 2.3.2.2.2. (i)-(vi).

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Sección 2.2.2. (iii) (a) y (b).

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Órdenes tercera y vigésimo sexta (presupuesto/indemnización administrativa), y trigésimo segundo y trigésimo tercero (ayuda humanitaria).

<sup>41</sup> “Esta Sala Especial considera, al igual que la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, que es acertado el propósito que persigue el Gobierno para identificar a aquellas personas que en la actualidad se encuentran en situaciones de urgencia extraordinaria, en condiciones altas de vulnerabilidad y/o que no se encuentran en condiciones para asumir su sostenimiento, que todavía requieren de la entrega de la ayuda. En consecuencia, es necesario identificar a aquellas personas que no presentan esas condiciones acentuadas de vulnerabilidad, que han accedido a otras fuentes de ingresos estables, y que ya superaron la fase de emergencia

personas que, en su momento, fueron catalogadas en vulnerabilidades altas.<sup>42</sup> Con ello, la Corte respaldó la implementación del Decreto 2569 del 2014, pero ordenó que se mantenga la entrega de los recursos a favor de estas personas vulnerables, sin perjuicio de que, una vez realizada la evaluación de sus carencias, “*se determine que se han superado las condiciones de vulnerabilidad y se proceda a suspender la entrega de la ayuda.*”<sup>43</sup>

En el caso de la indemnización administrativa, la Corte consideró que a pesar de que Gobierno Nacional persigue fines constitucionales legítimos, al priorizar a determinados segmentos de la población desplazada sobre otros, para efectos de entregar la indemnización (i.e. avances en la ruta de estabilización socioeconómica), esta apuesta “*restringe de manera desproporcionada su derecho a la reparación por esta vía.*”<sup>44</sup> Por ello, ordenó a las autoridades que, de acuerdo con su planeación presupuestal, esclarecieran los segmentos de la población desplazado, el orden y los términos dentro de los cuales van a acceder a la indemnización administrativa.

(iv) Como se desprende de lo anterior, más allá de la *conexidad temática* que existe entre estas materias y las cuestiones presentadas por la UARIV y la ANDEJ, esta Sala encuentra que es *necesario* resolver las solicitudes planteadas por el Gobierno. Esto, porque la situación actual está impidiendo que se avance en la superación de las *prácticas inconstitucionales* descritas, que se dé cabal cumplimiento a las órdenes proferidas y, más importante aún, que se alcancen los fines que se persiguen con el auto 373 del 2016 en esos componentes, esto es: (a) una asignación equitativa de recursos entre las personas desplazadas en materia de ayuda humanitaria, que sea sensible frente a las personas más vulnerables; (b) que el Gobierno fije reglas de juego claras y transparentes acerca de las condiciones de modo y tiempo bajo las cuales las personas desplazadas van a recibir la indemnización administrativa.

Así, la situación que plantean las mencionadas entidades puede envolver, como ya se enfatizó, una asignación *inequitativa* de recursos en materia de ayuda humanitaria entre las personas desplazadas, cuya corrección requiere, no obstante, que las autoridades sean sumamente sensibles frente a las personas que presentan mayores niveles de vulnerabilidad. A su vez, las medidas que sugieren la UARIV y la ANDJE en materia de indemnización administrativa, no sólo deben garantizar la igualdad entre quienes solicitan tales recursos, sino que deben enmarcarse dentro de las reglas precisas y transparentes que ordenó

---

y la situación de vulnerabilidad que se produce con el desarraigo y, en consecuencia, ya no deben seguir recibiendo esa ayuda. Este es un paso necesario para garantizar que la ayuda se reconozca y entregue de manera adecuada, oportuna y completa, atendiendo a la situación de emergencia y a las condiciones de vulnerabilidad que afectan a la población desplazada por la violencia, bajo un análisis que sea fiel a sus condiciones materiales”. Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>42</sup> “Esta Sala advierte que la implementación de este Decreto (...) no ha estado exenta de trabas y de problemas importantes de cobertura y de acceso. En esa medida, esta Corporación considera que sujetar la entrega de la ayuda humanitaria a la realización del PAARI es una *práctica inconstitucional* para aquellas personas que, de acuerdo con el esquema anterior de medición, se catalogaron como de “vulnerabilidades altas” haciendo especial énfasis en aquellas que enfrentan factores que acrecientan la vulnerabilidad con el paso del tiempo (i.e. etarios, condiciones de discapacidad)”. Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

este Tribunal, acerca de las condiciones en las cuales las personas desplazadas van a recibir tales recursos.

Finalmente, si bien esta solicitud es un asunto que no fue previsto en el auto 373 del 2016, esta Sala considera necesario pronunciarse al respecto, debido a la naturaleza dialógica y participativa que inspira el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004. En virtud de lo anterior, esta Sala Especial aborda las situaciones que surgen en el marco de la política pública, no sólo concernientes a la población desplazada, los actores de la sociedad civil y los Órganos de Control, sino, también, al Gobierno Nacional, en tanto guarden una relación temática con los *bloqueos* y las *prácticas inconstitucionales* definidas en el auto 373 del 2016, contribuyan al cumplimiento de las órdenes proferidas, y faciliten alcanzar los fines que se persiguen en ese pronunciamiento, en cada uno de los componentes analizados.

Ahora bien, no se puede pasar por alto que la problemática planteada por la UARIV y la ANDJE implica que esta Sala Especial adopte un conjunto de medidas que afectan las labores que de ordinario desempeñan los jueces de la República, en ejercicio de la independencia y la autonomía reconocida a nivel constitucional (C.P. Artículos 228 y 230). Lo anterior, a pesar de que no es competencia de esta Sala pronunciarse sobre la constitucionalidad de las actuaciones judiciales que problematiza la Unidad para las Víctimas. Las consideraciones y las medidas que se van a adoptar a continuación no deben entenderse, en consecuencia, como un reproche de legalidad sobre asuntos que no han sido sometidos al debido proceso constitucional. Más aún, si la práctica que está denunciando el Gobierno Nacional sólo se puede apreciar desde una perspectiva global, razón por la cual no es adecuado exigirles a los jueces un razonamiento semejante cuando se pronuncian sobre los casos individuales que tienen bajo su consideración. Por estas razones, los jueces conservan la facultad para apartarse de las consideraciones y las medidas que a continuación se van a desarrollar, a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

Antes de plantear los problemas jurídicos que es preciso resolver para dar respuesta a las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional, esta Sala considera que es pertinente hacer algunas aclaraciones concernientes a los argumentos que plantearon los organismos de control y acompañantes del proceso de seguimiento, recogidos en el acápite anterior.

La valoración acerca de la superación o permanencia de las falencias estructurales que detonaron el ECI, junto con otras fallas de coordinación y articulación institucional que, en su conjunto, pueden explicar el número elevado de acciones de tutela y derechos de petición que se interponen a diario en contra de la UARIV, no va a ser objeto de este pronunciamiento. Lo anterior, no sólo porque envuelve una compleja problemática que ya fue objeto de un pronunciamiento reciente por parte de esta Sala Especial.<sup>45</sup> Más aún, la situación que plantean las solicitantes implica una serie de problemas jurídicos que es necesario resolver de inmediato, atendiendo al estado actual de la

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

política, junto con las limitaciones presupuestales e institucionales que la acompañan. Porque lo que está en juego en este caso es el imperativo de adoptar una serie de remedios que permitan maximizar el GED de la población desplazada, en las circunstancias actuales. Así, el gran interrogante que está en juego es si *la población desplazada está en una situación mejor o peor con la actual práctica que el Gobierno está poniendo de presente, y si las medidas que sugieren la UARIV y la ANDJE contribuyen a mejorar su situación*. Lo anterior, en lo concerniente a una posible vulneración generalizada de los derechos de petición, el mínimo vital y a la igualdad de las personas desplazadas por la violencia.

Por lo tanto, el argumento general planteado por los intervinientes, acorde con el cual es necesario, en primer lugar, superar el ECI antes que adoptar medidas para corregir la “crisis actual” -como pueden ser las solicitudes planteadas por el Gobierno-, pasa por alto la necesidad de adoptar una serie de acciones que permitan corregir, si bien no toda la política pública, sí las arbitrariedades que pueden estar ocurriendo de ordinario, con ocasión de la “crisis” que exponen las autoridades.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la decisión que vaya a adoptar esta Sala Especial excuse a las autoridades, no sólo por la persistencia del ECI -ya transcurridos trece años desde su declaratoria-, sino también por abstenerse de responder en términos a las peticiones y a las acciones de tutela. Por ello, esta Sala comparte la apreciación de la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional que, en el caso de COLPENSIONES, consideró lo siguiente: *“lo que interesa a la Corte en la presente causa es la protección de los derechos fundamentales de los usuarios, amenazados por las acciones y omisiones de las entidades, sin perjuicio de los reproches de índole constitucional a que haya lugar (...) o las decisiones que en el ámbito de sus competencias tomen los respectivos órganos de control”*.<sup>46</sup>

#### *Planteamiento de los problemas jurídicos*

Esta Sala Especial considera que las solicitudes elevadas por la UARIV y la ANDJE plantean cuestiones profundas que es preciso esclarecer antes de analizarlas en concreto. Así, cuando la UARIV solicita a la Corte que exhorte a los jueces para que se abstengan de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos en materia de ayuda humanitaria e indemnización administrativa, y para posponer su cumplimiento, su postura parece poner en entredicho que la acción de tutela sea, en estos casos, el mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas. Esto va de la mano con un cuestionamiento del uso indebido de la agencia oficiosa que, a juicio del Gobierno, algunos intermediarios promueven para reivindicar los derechos de la población desplazada.

Luego, esta Sala Especial debe resolver los siguientes problemas jurídicos: en aquellos casos en los que las autoridades enfrentan situaciones de bloqueo

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Auto 110 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva)

institucional, que les impiden responder oportunamente las peticiones y las tutelas elevadas por las personas desplazadas, tal y como está ocurriendo en materia de ayuda humanitaria e indemnización administrativa, ¿el recurso de amparo es el medio más adecuado y expedito para reivindicar sus derechos? En estas situaciones, ¿cuál es el alcance de la figura de la agencia oficiosa para exigir el cumplimiento de los derechos de esa población?

A su vez, al afirmar que las personas desplazadas acceden a los recursos de la ayuda humanitaria y de la indemnización administrativa de manera *inmediata* y casi *mecánica* con la interposición de una acción de tutela, al obtener un resultado favorable únicamente a partir de una petición que no es resuelta oportunamente, sin que su situación pueda verificarse, y sin que se pueda establecer su respectivo nivel de vulnerabilidad, el Gobierno plantea una práctica que implica indagar por la aplicación de los principios de subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela, en materia de desplazamiento forzado. Por lo tanto, la cuestión que debe resolver esta Corporación consiste en determinar: ¿cuáles son los requisitos mínimos, pero no desproporcionados, que las personas desplazadas deben cumplir para reivindicar sus derechos vía tutela, observando los principios de inmediatez y subsidiariedad?

La entrega de la ayudada humanitaria y de la indemnización administrativa, vía respuesta inoportuna o inadecuada de una petición, también implica cuestionarse por el alcance de la protección del derecho de petición a través del recurso de amparo, cuando está de por medio el acceso a este tipo de prestaciones económicas. En estos casos es fundamental preguntarse, tal y como lo sostiene la Unidad, por los riesgos que surgen en materia del derecho a la igualdad, cuando los jueces de la República ordenan de manera directa e inmediata el pago de la ayuda humanitaria, ante la respuesta inoportuna de la petición. Así las cosas, la Sala debe resolver: ¿bajo qué escenarios es procedente la acción de tutela para reivindicar el derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la ayuda humanitaria, dando estricto cumplimiento al derecho a la igualdad? Este interrogante también es preciso resolverlo cuando las personas desplazadas impugnan *vía tutela* las decisiones de la administración que suspenden o modifican el pago de esos recursos: ¿es la acción de tutela un recurso adecuado para controvertir los actos administrativos relativos a la ayuda humanitaria?

Finalmente, el aumento del número de personas que accede a los recursos de la indemnización administrativa cuando, en la mayoría de los casos, sólo solicitan información acerca de una fecha probable de entrega, implica preguntarse: ¿en qué consiste la naturaleza *fundamental* del derecho a la indemnización administrativa y bajo qué circunstancias es susceptible de ser amparado a través del recurso de amparo?

Para responder a estos interrogantes, esta Sala va a pronunciarse sobre las características y los requisitos que deben cumplirse para interponer la acción de tutela, mediante la agencia oficiosa (**sección 1**); la procedencia de la acción de tutela para reivindicar los derechos de la población desplazada por la violencia (**sección 2**); la aplicación flexible de los principios de inmediatez y

subsidiariedad en materia de desplazamiento forzado (**sección 3**); los requisitos mínimos que las personas desplazadas deben cumplir para reivindicar sus derechos vía tutela (**sección 4**); las cargas desproporcionadas ante las cuales las personas desplazadas pueden interponer el recurso de amparo (**sección 5**); las características y los escenarios bajo los cuales es procedente la acción de tutela para reivindicar el derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la ayuda humanitaria (**sección 6**); la tutela como instancia adecuada para controvertir los actos administrativos en materia de acceso a la ayuda humanitaria (**sección 7**) y, finalmente, (**sección 8**) el derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado y su protección constitucional vía acción de tutela.

Una vez desarrolladas estas consideraciones, la Sala Especial procederá a resolver los planteamientos elevados por las solicitantes

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Las características y los requisitos para interponer la acción de tutela por medio de la agencia oficiosa

La Corte Constitucional ha establecido que, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, es admisible la interposición de la acción de tutela por vía de la agencia oficiosa en aquellos casos en los que el titular o los titulares de los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados no estén en condiciones de defenderlos por sí mismos. Este Tribunal ha aceptado el empleo de la agencia oficiosa, como expresión del principio de solidaridad, en casos de menores de edad, enfermos de gravedad, personas en situación de discapacidad física y mental, indigentes y población desplazada.<sup>47</sup> En relación con este último segmento poblacional, la Corte se ha pronunciado no sólo sobre la posibilidad de que las asociaciones de población desplazada promuevan la agencia oficiosa, sino que también ha reconocido la que es ejercida por organizaciones defensoras de derechos humanos,<sup>48</sup> hijos en relación con sus padres,<sup>49</sup> líderes comunitarios<sup>50</sup>, particulares<sup>51</sup> y el Ministerio Público, en ejercicio de sus deberes constitucionales y legales.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> A través de la agencia oficiosa se han reivindicado los derechos de la población desplazada relacionados con el registro, el derecho de petición, la ayuda humanitaria, el acceso a la vivienda, las garantías frente a los desalojos, el retorno y la reubicación, entre otros. Acerca de línea jurisprudencial sobre agencia oficiosa para la población desplazada, ver las siguientes sentencias: T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-078 de 2004 (Clara Inés Vargas Hernández), T-284 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-1067 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-190 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-109 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-312 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-091 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-732 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-470 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-626 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>49</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-312 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-109 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-091 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Conforme lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas, sumada a la presencia en su interior de otros grupos especialmente protegidos por la Constitución (i.e. menores de edad, mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad y minorías étnicas), hace excesivo exigirles recurrir al recurso de amparo por sí mismos o por intermedio de un apoderado judicial. Por esta razón, ha justificado un trato diferenciado y flexible a favor de las personas desarraigadas, tal como el que consagra la figura de la agencia oficiosa para interponer la acción de tutela.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los promotores de la agencia oficiosa se encuentren exentos de cumplir con ciertos requisitos mínimos para ejercerla. Esta figura está sujeta a la verificación de una serie de requisitos con el objetivo de que las tutelas promovidas a favor de la población desplazada, especialmente las de carácter masivo, no se desnaturalicen, no sean producto de actuaciones temerarias, no vayan en contra de su consentimiento y, sobre todo, no deriven en abusos en contra de este grupo vulnerable.

Para el caso de las agencias oficiosas promovidas por organizaciones de población desplazada y defensoras de derechos humanos, la jurisprudencia constitucional ha exigido: (i) la acreditación de la existencia y representación legal de la asociación; (ii) la individualización de los miembros respecto de los cuales se recurre al amparo; y (iii) que no se derive del acervo probatorio que obra en el proceso la falta de consentimiento de las personas desplazadas representadas.<sup>53</sup>

En los casos en los cuales los líderes comunitarios, los particulares, y los hijos fungen como agentes oficiosos de sus padres desplazados, esta Corporación ha requerido, asimismo, que se cumpla con los siguientes requisitos: (i) que se demuestre que el interés de los agentes oficiosos es serio y real; (ii) que, en ese orden de ideas, los recursos interpuestos estén dirigidos a proteger los derechos de los agenciados; (iii) que los agentes oficiosos manifiesten que actúan en tal calidad; (iv) que estos individualicen a quienes representan, (v) que evidencien los motivos por los cuales sus agenciados no pueden defender sus derechos por sí mismos; y (vi) que los agenciados no expresen desacuerdo con la representación ejercida por sus agentes.<sup>54</sup>

Para el caso de los hijos que interponen la acción de tutela en nombre de sus padres desplazados, haciendo uso de la figura de la agencia oficiosa, la Corte

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa). En la T-267 de 2011, esta Corporación dio especial relevancia a dos de los tres requisitos exigidos para los casos de agencia oficiosa cuando se trata de asociaciones de población desplazada, a saber: acreditación de la existencia y representación legal de la asociación, y ausencia de indicios de que se obra en contra de la voluntad de los representados. Adicionalmente, en este caso se hizo énfasis en que los agentes oficiosos, además de ser los representantes legales de la asociación de población desplazada, eran también miembros de la comunidad representada. En la T-367 de 2010 y T-182 de 2012, tras analizar las tutelas interpuestas por organizaciones defensoras de derechos humanos y de población desplazada, respectivamente, esta Corporación concluyó que sí se cumplía de manera estricta con los tres requisitos mínimos de la agencia oficiosa para estos casos.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-312 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-732 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-470 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).



no sólo tuvo en cuenta el cumplimiento de los requisitos recién descritos.<sup>55</sup> Más aún, este Tribunal recalcó que los hijos pueden tener “*un interés legítimo y actual para promover la tutela*”, en aquellas situaciones en las que sus derechos fundamentales están riesgo o han sido vulnerados, con ocasión de acciones u omisiones de las autoridades, relacionadas con el acceso a determinados bienes y servicios que impactan al “núcleo familiar” como un todo (ayuda humanitaria, vivienda).<sup>56</sup>

Los jueces de tutela deben verificar estos requisitos para cumplir con el imperativo de garantizarle a la población desplazada no sólo el acceso flexible a la administración de justicia por vía de la agencia oficiosa, con lo que se evita que se presente cualquier tipo de abuso, sino también la protección sus derechos fundamentales.<sup>57</sup> La Corte, en ese sentido, ha determinado que estos requisitos deben valorarse de manera flexible y no necesariamente bajo el rigor de aquello que es taxativo. Por lo tanto, los operadores judiciales deben prestar especial atención a las condiciones de vulnerabilidad de las personas desplazadas (i.e. comunidades étnicas);<sup>58</sup> a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal que inspira a la acción de tutela (*ver infra*);<sup>59</sup> y a las facultades oficiosas con las que cuentan para subsanar defectos procesales.<sup>60</sup> Lo anterior, sin relevar a los actores de las cargas probatorias y procesales mínimas que sean exigibles en el caso concreto para realizar la agencia oficiosa: “*la representación judicial [debe ejercerse] cumpliendo unos requisitos mínimos, pues no es admisible que*

<sup>55</sup> “[El accionante] también presenta la acción de tutela en nombre de sus padres como agente oficioso, pues para ello también reúne los requisitos constitucionales. En efecto, (i) el accionante manifestó explícitamente en su escrito de demanda que está actuando en nombre de sus padres, Manuela Cruz Trochez y Cesar Otero Arce, y (ii) existen razones para afirmar que ellos no pueden instaurar la acción de tutela a nombre propio. El accionante presentó prueba de que su padre sufre de “elefantiasis”, síndrome que le impide movilizarse con facilidad, y que su madre, de la tercera edad, se encuentra al cuidado de él”. Corte Constitucional. Sentencia T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). No obstante, no hay que confundir esta figura de la *agencia oficiosa* que ejercen los *hijos en nombre de sus padres*, con la de la *representación legal* que ejercen los *padres a favor de sus hijos*, cuando éstos no pueden hacer valer sus derechos fundamentales por sí mismos. Acerca de la interposición de la acción de tutela por parte del *representante legal* del titular de derechos, como ocurre en el caso de menores de edad, ver las sentencias T-1019 del 2006 (Jaime Córdoba Triviño), T-1166 del 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-470 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>58</sup> La Corte determinó que, cuando se trata de comunidades indígenas desplazadas, “los requisitos establecidos para la representación de sus derechos se hacen menos exigentes (...) en aras de brindar una protección efectiva de los derechos fundamentales que se estiman vulnerados.” Sentencia T-091 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>59</sup> Corte Constitutionnel. Sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-312 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-091 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-312 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-091 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). En la T-025 de 2004, dos de los ocho expedientes de tutelas masivas acumulados que habían sido presentados bajo la figura de agencia oficiosa no contaban con la acreditación de la existencia y representación de la asociación de población desplazada. No obstante, al percatarse de que los documentos que acreditaban estas situaciones se encontraban en otro de los expedientes acumulados, los hizo extensivos para estos dos y, finalmente, admitió las tutelas. En la T-312 de 2011, esta Corporación estimó que, pese a que no se acreditaba la existencia y representación de una organización de población desplazada formalmente constituida, existían suficientes documentos de soporte que acreditaban el liderazgo comunitario del demandante o su calidad de agente oficioso, así como el interés de sus representados en seguir reivindicando sus derechos a través de la vocería del demandante, razón por la cual este Tribunal encontró legitimación por activa y admitió la tutela. En la sentencia T-191 de 2013, la Corte estableció que cuando no existieran documentos formales que acreditaran la representación dentro de demanda de tutela interpuesta, el juez debía asumir un rol activo y valorar en conjunto las demás actuaciones procesales y documentos que acreditaran tal representación, y él mismo vincular de manera oficiosa al proceso a los representados.

*la misma se pueda asumir de manera indeterminada o ilimitada, y demandar la protección constitucional a su nombre, pese a la informalidad que caracteriza a la acción de tutela*”.<sup>61</sup>

Por lo anterior, la Corte ha exigido en sus pronunciamientos determinadas actuaciones procesales y probatorias para acreditar el cumplimiento de los tres requisitos exigibles a las asociaciones de desplazados para adelantar la agencia oficiosa<sup>62</sup> y, en consecuencia, ha rechazado aquellos casos en los que no se cumple con estas cargas mínimas.<sup>63</sup>

## **2. Procedencia de la acción de tutela para reivindicar los derechos de la población desplazada por la violencia**

En una extensa y consolidada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha respaldado el uso de la acción de tutela por parte de la población desplazada para reivindicar sus derechos, como una expresión del trato preferente que las autoridades deben otorgarle a esa población vulnerable, en comparación con los demás ciudadanos que no se encuentran en condiciones acentuadas de debilidad.<sup>64</sup> Así, a lo largo de sus pronunciamientos, esta Corporación ha definido nuevos y distintos escenarios en los cuales la interposición del recurso de amparo resulta el mecanismo más *idóneo* y *eficaz* para resguardar los derechos que usualmente se ven afectados por el desarraigo. Por lo tanto, frente

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-284 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-470 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-626 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>62</sup> La Corte ha aceptado los siguientes medios de prueba para acreditar tales requisitos: actas de las reuniones de las asociaciones de población desplazada en las que se acuerda la presentación de tutelas colectivas; escritos en los que se individualizan a los asociados o miembros de las organizaciones de población desplazada; escritos individuales de los asociados que se asemejan a poderes judiciales respecto de sus representantes; registros de la constitución y representación legal de las organizaciones de población desplazada y defensoras de derechos humanos; cédulas de ciudadanía de los representados; cartas de los desplazados representados en las que, además de resumir los diferentes trámites administrativos que han agotado para reclamar sus derechos, mencionan que el agente oficioso o quien interpuso la tutela también los acompañó durante estas actuaciones administrativa, lo que permite corroborar que el agente oficioso no es un mero tramitador, sino alguien que los ha venido representando durante todos los procedimientos; y documentación sobre los procesos de los desplazados que han sido acompañados y representados en sus trámites por el agente oficioso.

<sup>63</sup> En la sentencia T-470 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), por ejemplo, la Corte encontró que no se cumplían los presupuestos de la agencia oficiosa para que una mujer desplazada actuara en nombre de toda la comunidad desplazada y asentada irregularmente en el sector Villa Myriam de Codazzi, Cesar. A juicio de esta Corporación, la actora no sólo no individualizó a nombre de quienes actuaba, sino que tampoco acreditó tener mandato legal a tales efectos o ser la representante o vocera de una organización de población desplazada. La actora tampoco explicó los motivos que fundamentaban su actuación en calidad de agente oficiosa, a saber, la imposibilidad de los titulares de los derechos fundamentales de defenderlos por sí mismos. En la T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), por ejemplo, la Corte, después de haber acumulado 8 expedientes de tutelas interpuestas de manera masiva, encontró que una de las tutelas no reunía los tres requisitos propios de la agencia oficiosa cuando se trata de asociaciones de población desplazada, pues no se allegó la documentación necesaria para acreditarlos. Por tal motivo, la Corte desestimó la mencionada tutela.

<sup>64</sup> La Corte Constitucional se empezó a preocupar de esta problemática, aunque no siempre de manera explícita, aproximadamente a partir del año 2000, en las sentencias SU-1150 del 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes), T-1635 del 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-327 del 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Esta línea se empieza a consolidar en el periodo 2000-2010 en las siguientes sentencias: T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-098 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-813 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-563 del 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-882 del 2005 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), T-1144 del 2005 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), T-086 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-468 del 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero), T-188 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-496 del 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-605 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-391 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-038 del 2009 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

a la amenaza y/o vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada, este Tribunal ha ordenado, en sede de revisión de tutela, la adopción de medidas de distinta naturaleza y alcance, que van desde la protección del derecho de petición, la inscripción en el registro, la entrega de ayudas humanitarias, el acceso a subsidios de vivienda y a programas de generación de ingresos, la entrega de la indemnización administrativa, hasta la adopción de medidas de prevención y protección, entre otras.

Es cierto que, en sus primeros pronunciamientos sobre la materia, esta Corte consideró que cuando se presentan escenarios de congestión administrativa la acción de tutela es procedente, bajo el entendido de que logra “*una atención seria y rápida*” a favor de las personas desplazadas. Lo anterior, sin que importe la afectación de los procedimientos administrativos previamente establecidos, ni la modificación de las programaciones presupuestales realizadas en su momento.<sup>65</sup>

No obstante, en la medida en la que la acción de tutela se ha tornado en un mecanismo cada vez más recurrente y generalizado para que las personas desplazadas accedan a sus derechos, ante la falta también generalizada de una respuesta oportuna por parte de las autoridades responsables, han surgido nuevos retos que la jurisprudencia constitucional ha abordado progresivamente. Particularmente, esta Corte se ha ocupado de la posibilidad de afectar *el principio de igualdad* entre las personas desplazadas que recurren al recurso de amparo y, por lo tanto, reciben una respuesta más ágil a sus requerimientos, frente a aquellas otras que, a pesar de encontrarse en condiciones semejantes de vulnerabilidad, reciben un trato menos favorable porque deciden agotar, pacientemente, los trámites administrativos ordinarios. A su vez, la Corte ha registrado que el uso cada vez mayor de la acción de tutela trae consigo el riesgo de *desnaturalizarla*, porque se puede utilizar como el mecanismo principal para acceder a una respuesta oportuna y adecuada por parte de la administración, hasta el punto de volverla una ruta preferente y paralela respecto de los trámites ordinarios para acercarse a las autoridades. Con ello, este Tribunal ha alertado sobre la posibilidad de que el recurso de amparo deje de ser eficiente, debido a los obstáculos operativos que pueden surgir para su efectivo cumplimiento en escenarios de congestión y desorden administrativo.

Por estas razones, la jurisprudencia constitucional ha buscado preservar el doble imperativo que está en juego con la acción de tutela: garantizar de manera *idónea y expedita* los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia, sin que esto presuponga privilegiar arbitrariamente a quienes acuden a este recurso, ni desnaturalizar sus rasgos principales, esto es, su inmediatez y subsidiariedad.

---

<sup>65</sup> La Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela es procedente para proteger los derechos de las personas desplazadas porque “en muchas ocasiones, debido al trámite administrativo y a la concurrencia de personas que se encuentran en la misma situación, es imposible que se les otorgue los auxilios que legalmente el Estado les quiere brindar con el fin de que tengan una vida digna y más llevadera”. Sentencias. T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-627 de 2010 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

### 3. Aplicación flexible de los principios de *inmediatez* y *subsidiariedad*

Este Tribunal ha sido enfático al reiterar la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, al insistir en que no puede utilizarse como un mecanismo para corregir las omisiones o subsanar los yerros que se cometieron en los procesos ordinarios -tal como ocurre cuando se interpone la tutela para revivir términos que ya caducaron-,<sup>66</sup> ni para sustituir otros procedimientos que deben realizarse siguiendo los trámites habituales.<sup>67</sup>

No obstante, cuando se trata de personas vulnerables que, como la población desplazada por la violencia, gozan de una especial protección constitucional, la Corte ha sido enfática al señalar la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, de forma tal que “*la carga del adecuado manejo de los recursos en procedimientos judiciales y administrativos no es una exigencia sine qua non*”.<sup>68</sup>

La Corte justificó este tratamiento a favor de la población desplazada en la masiva, sistemática y continua transgresión de derechos que generalmente produce el desarraigo, y en la ausencia de una respuesta estatal que sea conforme a las condiciones de marginalidad y vulnerabilidad que afectan a esa población.<sup>69</sup> Esto implica que la gravedad y magnitud de la crisis que provoca el desplazamiento forzado debe contrarrestarse con herramientas de acceso a las autoridades “*eficientes y eficaces, proporcionales a los daños que soportan las familias obligadas a abandonar su terruño*”.<sup>70</sup> Lo anterior, como expresión del derecho que tienen estas personas a recibir de forma urgente un tratamiento preferente por parte del Estado (C.P. Art. 13), el cual debe caracterizarse por la prontitud en la garantía de sus necesidades, “*ya que de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara*”.<sup>71</sup> Por esta razón, las autoridades no deben esperar de las personas desplazadas las mismas actuaciones procesales y probatorias exigidas al resto de la población para reivindicar sus derechos, pues de hacerlo se corre el riesgo de imponer sobre esas personas vulnerables cargas desproporcionadas que resultan contrarias a la Constitución Política.<sup>72</sup>

Por lo tanto, cuando las actuaciones u omisiones de las autoridades ponen en riesgo o vulneran los derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte ha considerado que la tutela es “*el mecanismo idóneo y expedito para su*

<sup>66</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-821 del 2007 (M.P. Catalina Botero).

<sup>67</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-188 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>68</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-468 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>69</sup> “Cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan”. Corte Constitucional. Sentencia T-563 del 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), haciendo referencia a la sentencia T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En la misma dirección, ver las sentencias T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-605 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>70</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-086 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>71</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-517 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), reiterada en la T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-086 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

*protección*”, en tanto los recursos ordinarios no garantizan “*la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados*”.<sup>73</sup> En otras palabras, conforme lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional: “*el único mecanismo judicial que reúne un nivel adecuado de idoneidad, eficacia y celeridad para garantizar sus derechos fundamentales [de la población desplazada] con la urgencia debida es la acción de tutela*”.<sup>74</sup>

En consecuencia, las autoridades judiciales no deben exigir un cumplimiento estricto de los criterios de *subsidiariedad* e *inmediatez* para efectos de analizar la procedencia de la acción de tutela, sino que deben, por el contrario, realizar un análisis concreto (D. 2591/91. Art.6), que esté siempre atento a las condiciones de vulnerabilidad que pueden afectar a la población desplazada y a la respectiva actuación que han adelantado ante las autoridades.<sup>75</sup>

A grandes rasgos, este razonamiento se ha aplicado en dos escenarios principales: (i) cuando la población desplazada, por medio de la acción de tutela, busca acceder directamente a un bien y/o servicio, sin que exista una decisión administrativa de por medio; y (ii) cuando ya se manifestó la administración y las personas desplazadas buscan impugnar esa decisión a través del recurso de amparo.

(i) La Corte ha considerado que ante la gravedad y urgencia en la que se puede encontrar la población desplazada en ciertos escenarios, es válido recurrir directamente a la acción de tutela, sin que sea admisible exigirle la interposición previa de “*interminables y dispendiosas solicitudes*” ante las autoridades y aguardar su resolución.<sup>76</sup> En estos casos de urgencia las personas sometidas al desarraigo, por el solo hecho de su situación, “*pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación*”.<sup>77</sup> Con ello, ha considerado improcedente y excesivo exigirles a estas personas, al momento de reclamar la protección inmediata de sus derechos, la

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En la misma dirección, ver las sentencias T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y la T-563 del 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), haciendo referencia a las sentencias T-227 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-098 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-813 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprinmy Yepes) y T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, la Corte sostuvo lo siguiente: “debido a que no existe en el ordenamiento jurídico una acción judicial idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales de la población víctima del fenómeno del desplazamiento interno, la acción de tutela se revela como el mecanismo adecuado para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos”. Sentencia T-364 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>75</sup> “Al ser sujetos de especial protección, [las personas desplazadas] requieren de una defensa constitucional, por lo que el juez de tutela debe evaluar con particular atención las circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión en las que se encuentra el titular de los derechos invocados”. Corte Constitucional. Sentencia T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>76</sup> “Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela”. Corte Constitucional. Sentencia T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>77</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-1144 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-086 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-042 de 2009 (Jaime Córdoba Triviño).

interposición de otros recursos legales, tales como la acción de cumplimiento o las acciones de grupo o populares.<sup>78</sup>

(ii) Frente a las decisiones de la administración que resultan desfavorables para las personas desplazadas, *que pongan en riesgo o vulneren sus derechos fundamentales*, este Tribunal ha sostenido que no hace falta que agoten todo el procedimiento administrativo que contempla el ordenamiento ordinario para cuestionar tales decisiones,<sup>79</sup> máxime cuando la instancia encargada de volver a valorar el caso es aquella que vulneró o puso en riesgo los derechos de la persona desplazada.<sup>80</sup> Tampoco hace falta que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento acudan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir las decisiones de las autoridades, tal como se ha insistido de manera recurrente en la jurisprudencia constitucional en materia de registro o de ayuda humanitaria.<sup>81</sup>

En la medida en la que la tutela es el mecanismo apto para abordar las actuaciones y omisiones de las autoridades encargadas de la atención y protección de las personas desplazadas, *“el juez que conozca de la misma tiene las facultades necesarias para restablecer los derechos que se hayan conculcado (D. 2591/91 artículos 2º y 23)”*. Por lo tanto, la Corte ha ordenado directamente, *vía tutela*, la adopción de las respectivas medidas para salvaguardar o restablecer los derechos afectados de la población desplazada,<sup>82</sup>

<sup>78</sup> “Aún si procedieran las acciones de cumplimiento, no hay duda que [la tutela] sería preferente porque en el desplazamiento lo notorio es la violación de varios derechos fundamentales que requieren protección inmediata // Si la inacción de la administración amenaza o vulnera derechos fundamentales de rango constitucional, a pesar de que podría evidenciarse incumplimiento de normas legales, se requiere que la protección sea efectiva e inmediata // Otro punto a definir es si tratándose de un grupo numeroso de personas se pudiera estar ante una acción de grupo o popular. // Aún si procedieran las acciones populares, también tiene cabida la tutela cuando tiene conexión con un derecho fundamental que esté individualizado y debidamente probado.” Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En la misma dirección, ver la sentencia T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), haciendo referencia a la T-1635 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>79</sup> “Se pregunta la Corte si la acción de tutela puede proceder para impugnar una decisión de Acción Social, cuando quiera que la persona interesada haya dejado de acudir al recurso de apelación o cuando, en su defecto, cuente con la posibilidad de solicitar la revocatoria directa de la decisión // Existen casos excepcionales en los cuales resulta desproporcionado exigir a las partes el agotamiento previo de la totalidad de los recursos ordinarios – administrativos o judiciales - como condición para acudir a la acción de tutela. Cuando se trata de personas en situaciones de extrema exclusión y vulnerabilidad, tal exigencia se convierte en una barrera desproporcionada de acceso a la administración de justicia.” Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

<sup>80</sup> “Como reposa en el expediente, en un primer momento el funcionario competente para valorar la declaración denegó su solicitud. Interpuesto el recurso de reposición, el mismo funcionario denegó nuevamente su solicitud. Así, parece que un recurso, como el extraordinario de revocatoria directa, carece de la eficacia para lograr la finalidad que se propone. Máxime si se advierte que la solicitud sería resuelta por la misma entidad que dictó el acto administrativo y que resolvió la reposición // En estas circunstancias, y en atención a la gravedad de la situación de desarraigo y exclusión que se encuentra viviendo la actora y sus dos hijas menores, la acción de tutela es el mecanismo procedente para garantizar los derechos fundamentales conculcados”. Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

<sup>81</sup> “El Tribunal Superior de Bogotá decidió negar la acción de tutela bajo el argumento de que era posible acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir las decisiones tomadas por la Red de Solidaridad Social. Las consideraciones esgrimidas por el Tribunal son contrarias a la repetida jurisprudencia de tutela según la cual la protección de los derechos constitucionales de las personas desplazadas no puede dar espera a los pronunciamientos de la jurisdicción ordinaria correspondiente”. Corte Constitucional. Sentencia T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda). En la misma dirección, ver las sentencias T-1094 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-882 del 05 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), T-1144 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis) y T-086 de 2010 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>82</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-1635 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-1346 del 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-098 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la T-985 del 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre muchas otras.

y ha revocado las decisiones de la administración que afectan sus derechos fundamentales.<sup>83</sup>

#### 4. Requisitos mínimos que las personas desplazadas deben cumplir para reivindicar sus derechos *vía tutela*

La procedencia de la acción de tutela a favor de las personas desplazadas, mediante una valoración flexible y casuística de los principios de inmediatez y subsidiariedad, no puede entenderse ilimitada ni absoluta, de forma tal que por el sólo hecho de “*encuadrar en la definición de sujeto de especial protección se puede eximir de manera automática al accionante de un deber mínimo de diligencia y del cumplimiento de determinados requisitos*” (énfasis agregado).<sup>84</sup> Por lo tanto, no puede asumirse, *prima facie*, que la decisión de negar la procedencia del amparo por la falta del cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad es, por sí misma, una vulneración de los derechos de la población en situación de desplazamiento.<sup>85</sup>

Por el contrario, el deber de analizar la situación concreta de las personas desplazadas implica, a su vez, ponderar la validez y la adecuación de ciertas exigencias que es posible demandar en determinadas circunstancias, en contrapunto con las limitaciones y dificultades que enfrentan para hacer valer sus derechos en el caso concreto, siempre de cara a la realización efectiva de los mismos. Este Tribunal ha precisado, en ese sentido, que la acreditación de los requisitos que configuran un *perjuicio irremediable* debe analizarse de manera dual. Esto implica que el juez de tutela debe tener en cuenta las características generales del grupo al cual pertenece el sujeto de especial protección, de una parte, y las circunstancias individuales y fácticas que enfrenta el accionante para solicitar la materialización de sus derechos fundamentales, de la otra.<sup>86</sup>

Así las cosas, este Tribunal ha concluido que la excepción o atenuación a favor de los grupos vulnerables del cumplimiento de las exigencias que contempla el ordenamiento jurídico para toda la población, es procedente cuando tales requisitos implican, en el caso concreto, ***una carga desproporcionada para el accionante***; pues de lo contrario, no sólo se vulneraría el principio de igualdad, sino también se desconocería de manera flagrante la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela. Conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional, “*corresponde al juez de tutela hacer una valoración del caso que a la vez permita a los sujetos de especial protección hacer valer las*

<sup>83</sup> Corte Constitucional Sentencia T-086 del 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), haciendo referencia a la T-175 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería). En la misma dirección, ver las sentencias: T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-882 de 2005 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre muchas otras.

<sup>84</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-514 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), haciendo referencia a la T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes). Reiterada en la sentencia T-971 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), en materia de ayuda humanitaria.

<sup>85</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-514 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>86</sup> “De un lado, es preciso tomar en consideración las características globales del grupo [que goza de especial protección constitucional]. Pero además, es necesario atender las particularidades de la persona individualmente considerada, esto es, en el caso concreto”. Corte Constitucional. Sentencia T-971 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), haciendo referencia a la sentencia T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

*limitaciones y dificultades propias de su condición, pero de tal forma que ello no implique el desconocimiento absoluto e injustificado de los mínimos requisitos que garantizan que la acción de tutela no se desnaturalice, afecte los derechos de terceros o implique un factor de inseguridad jurídica”.*<sup>87</sup>

### **5. Cargas sustantivas y procesales desproporcionadas ante las cuales las personas desplazadas pueden interponer el recurso de amparo**

En la jurisprudencia constitucional es posible encontrar parámetros para establecer cuándo las autoridades le exigen a la población desplazada una serie de requisitos *sustantivos y procesales*<sup>88</sup> que constituyen **una carga desproporcionada** que amenaza o vulnera sus derechos y, en ese sentido, ameritan la interposición de la acción de tutela. A grandes rasgos, este Tribunal sostuvo que “*las autoridades que atienden la población desplazada, someten a estas personas a una carga excesiva cuando imponen obligaciones tendientes a cumplir con requerimientos especiales que desconocen la situación en la cual ésta (sic) encuentran*”.<sup>89</sup>

Como se expondrá a continuación, en sus pronunciamientos la Corte ha sorteado el doble imperativo de liberar a las personas desplazadas de requisitos exagerados que impidan el acceso al goce de sus derechos fundamentales, pero sin llegar al extremo de desconocer de manera absoluta e injustificada la necesidad de cumplir con determinadas exigencias mínimas que deben satisfacer en ciertas circunstancias, para acudir al recurso de amparo. Estas pautas quedaron recogidas en los pronunciamientos mediante los cuales la Corte reiteró que las autoridades deben interpretar las normas relativas al desplazamiento forzado de acuerdo con los principios de *legalidad, buena fe, favorabilidad, pro homine* y *veracidad*.<sup>90</sup>

Así, a manera ilustrativa, este Tribunal encontró que las autoridades desconocen estos principios y, con ello, imponen **cargas desproporcionadas** a las personas desplazadas, que justifican acudir a la acción de tutela para así acceder a un bien o servicio específico, cuando: (i) les exigen requisitos adicionales a los consagrados en la ley o el reglamento para acceder a sus derechos;<sup>91</sup> (ii) la

<sup>87</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-514 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>88</sup> Mientras los requisitos *sustantivos* hacen referencia a un parámetro de probidad en las actuaciones de las personas cuando, en este caso, se acercan a la administración; los requisitos *procesales* tienen que ver con la carga que tienen que asumir las personas dentro de los procesos judiciales, para acreditar los hechos que se alegan en sustento de las pretensiones. Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-330 del 2016 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>89</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-158 del 2017 (M.P. Alberto Rojas).

<sup>90</sup> “Cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta, entre otros, el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada; el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho”. Corte Constitucional. Sentencia T-572 del 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), haciendo referencias a las sentencias T-136 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-268 de 2003.

<sup>91</sup> “En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la **buena fe** en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, para recibir la ayuda del Gobierno, el exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, **implica presunción de mala fe**”. Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En la misma dirección, ver las sentencias T-501 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-006 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).



aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca “*llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos*”, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria,<sup>92</sup> mediante indicios<sup>93</sup> u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la *sana crítica*, los hechos alegados por el accionante;<sup>94</sup> (iii) las normas se interpretan de una manera *errónea*, de tal modo que se excluye a las personas desplazadas del acceso a ciertas prestaciones, a pesar de tener derecho a las mismas bajo una *interpretación favorable*;<sup>95</sup> (iv) el Estado “*se ampara en una presunta omisión de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a que tiene derecho*”;<sup>96</sup> (v) las *autoridades invocan circunstancias administrativas*<sup>97</sup> o

<sup>92</sup> En la sentencia T-099 del 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza), la Cortó conoció un caso en el que la accionante interponía una tutela para solicitar la ayuda humanitaria de emergencia, alegando que Acción Social se negaba a entregarla aduciendo que la accionante no había acreditado ante un juzgado, el ICBF o una comisaría de familia, que había sido abandonada por su compañero permanente. La Corte consideró que era acertado exigirle a los reclamantes “que deseen separarse del núcleo familiar que lo prueben”, pues de lo contrario se estaría “cohonstando una actitud de mala fe de los reclamantes”. No obstante, consideró que una prueba sumaria bastaba, como la declaración extra juicio rendida ante notario que respaldaba las declaraciones que se habían realizado ante la administración. En tanto Acción Social no valoró estas actuaciones procesales, la Corte encontró que desconoció los principios de legalidad, de buena fe y de la primacía del derecho material sobre el sustancial. En la misma dirección, ver la sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales).

<sup>93</sup> “Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios // Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la *certeza de la ocurrencia de los hechos*, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso // La aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados”. Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>94</sup> “La administración también hizo caso omiso del resto de pruebas aportadas en el momento de la solicitud de registro. Se probó el carácter de desplazado porque además de su declaración, se anexa el certificado de desplazamiento forzado expedido por el Personero Municipal de Condoto-Chocó. Si bien este no es el funcionario que, según la reglamentación vigente, debe valorar las declaraciones rendidas, este funcionario sí forma parte del Sistema. Además, es evidente que el concepto emanado de un funcionario de tal naturaleza y de tal cercanía a la población donde ocurrió el desplazamiento, no debe excluirse de plano como prueba válida por el mero hecho de no encajar en los parámetros establecidos por la normatividad vigente al momento de expedirse tal concepto. Además de considerar insuficientes las declaraciones y el concepto del personero, la administración pasó por alto la promesa de compraventa de un terreno en Condoto, la cual es indicio de posesión de bienes en esa población. Estas pruebas valoradas a la luz de la *sana crítica* permiten concluir que se probó plenamente la condición de desplazado del accionante”. Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>95</sup> En la sentencia T-572 del 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), este Tribunal se pronunció sobre un caso en el que las autoridades se negaron a entregar la ayuda humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997, alegando que no se había acreditado que el daño fuera producto de un grupo organizado armado al margen de la ley. Al respecto, la Corte consideró que la respuesta de la administración suponía una interpretación errónea de la Ley 418, en tanto esta ley “no establece una obligación de naturaleza reparatoria a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social”. En la misma dirección, ver la sentencia T-559 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

<sup>96</sup> “[No es admisible] que se considere que la accionante debía realizar acciones que fueran más allá de informar a las autoridades correspondientes su condición de desplazada y de la de su familia. Si bien es cierto que **existe un mínimo de deber de agencia** por parte de la persona desplazada, también lo es que dicho deber **no puede extenderse al punto de invertir la carga de acción, imponiendo de esta forma sobre la persona un deber desproporcionado** que vulnera sus derechos. En el presente caso, Acción Social vulneró los derechos fundamentales de la accionante y su grupo familiar cuando, (i) conociendo a través de los mecanismos dispuestos, que la persona se encuentra en situación que la convierte en sujeto de especial protección; (ii) impone sobre ella una carga adicional de agencia para acceder a las ayudas dispuestas por la política pública de asistencia [humanitaria]; (iii) justificando su omisión en una negativa sobre la solicitud de asistencia, sin ofrecer prueba de ello, sin advertir la inversión de la prueba que opera en estos casos”. Corte Constitucional. Sentencia T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>97</sup> “El accionante, quien se encuentra en condición de desplazamiento forzado, solicita a Colfondos S.A. el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes para sí y para su menor hija, en razón del fallecimiento de su esposa, de quien dependían económicamente. La entidad demandada no reconoce la prestación, debido a que **no obstante los interesados han cumplido con los requisitos legales para ello**, la aseguradora Colpatria, se niega a transferir el valor de las sumas adicionales. Por lo tanto, la entidad demandada opuso los efectos de

*judiciales*<sup>98</sup> que no provienen de la omisión de los afectados para negar la protección de sus derechos fundamentales; (vi) se les exige a las personas desplazadas la interposición de “*interminables solicitudes*” ante las autoridades, ya sean actuaciones administrativas o legales, a pesar de haberse desplegado una *actuación suficiente* encaminada a cuestionar las decisiones de la administración (i.e. haber agotado la vía gubernativa);<sup>99</sup> (vii) las autoridades se demoran de manera desproporcionada e injustificada en responder a las peticiones elevadas por las personas desplazadas,<sup>100</sup> entre otras.

Estos casos ponen de manifiesto que la tutela no se utilizó para acceder de manera *preferente y directa* a un bien o servicio, instaurándose como una ruta paralela que permite saltarse los procedimientos ordinarios establecidos por la administración; sino que, por el contrario, se acudió a la misma en aquellos casos en los que la administración impuso *cargas desproporcionadas* a las personas desplazadas, que hacían nugatorios sus derechos fundamentales. De no presentarse estas cargas, cabría decir que la población desplazada podría, en principio, y salvo que medie un perjuicio inminente, reivindicar sus derechos por la ruta administrativa ordinaria, sin que sea necesario acudir a la acción de tutela para tal efecto, lo cual preserva así los principios de subsidiariedad e inmediatez. Hay que tener presente que, “*tratándose de la destinación del patrimonio público para asistir a la población desplazada, se debe agotar un procedimiento adecuado, y conforme a los requisitos que exige la ley, acompañado de una adecuada valoración y sustento probatorio según el proceso ordinario que se exige para este tipo de pretensiones*”.<sup>101</sup>

---

sus controversias contractuales particulares en contra del ejercicio de los derechos prestacionales del actor. Corresponde a la entidad demandada ejercer las acciones legales tendientes al pago del siniestro, sin que pueda diferir el reconocimiento y pago de la pensión a las resultas de ese litigio, **pues ello constituiría una carga irrazonable para el beneficiario de la prestación**”. Corte Constitucional. Sentencia T-971 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, ver la sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales).

<sup>98</sup> El accionante “no debe padecer la inercia o morosidad de los organismos judiciales en la resolución de su caso y mucho menos, debe soportar la carga probatoria frente a la presunta suplantación de identidad al momento de efectuar el cobro del auxilio humanitario. // Los anteriores hechos no fueron controvertidos por Acción Social, en consecuencia, los mismos deben interpretarse a la luz de los principios **de buena fe y favorabilidad**, lo que conduce a entender que, pese a su situación personal, familiar y social, el accionante **tuvo la intención de iniciar los trámites para aclarar lo sucedido con su ayuda humanitaria**. Como Acción Social sólo trata de cubrir su incumplimiento en los resultados de investigaciones penales, esta Sala de Revisión ordenará a esta entidad, que adopte las medidas necesarias para que el señor Omar Rojas pueda controvertir **dentro de un trámite administrativo interno y sumario**, los hechos que dieron origen a la suplantación de identidad ocurrida al momento de recibir el dinero correspondiente a la ayuda humanitaria de emergencia y al mismo tiempo pueda allegar los documentos que posea o considere pertinentes para aclarar tal situación.” Corte Constitucional. Sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales).

<sup>99</sup> En la sentencia T-086 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte conoció el caso de una persona que presentó el recurso de reposición y luego el de apelación ante la decisión de la Red de Solidaridad Social de negar su inscripción en el registro. Ante la contestación de la Red, que alegó que “la acción es improcedente pues la señora tiene otros medios judiciales para objetar los actos administrativos que le negaron la inscripción en el registro”, la Corte encontró que “aquellos constituye la imposición de **cargas inaguantables**, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados” (énfasis agregados).

<sup>100</sup> “Encuentra la Corte que al momento de resolver las tutelas, las ciudadanas desplazadas no habían obtenido una respuesta oportuna y de fondo por parte de Acción Social a su petición de prórroga, por lo que tuvieron que acudir a la acción de tutela para conseguir una contestación concreta a sus necesidades. Además, en la mayoría de los casos la espera de la prórroga de la ayuda humanitaria llegó a prolongarse hasta por ocho meses, generando una enorme incertidumbre a las accionantes y su grupo familiar.” Corte Constitucional. Sentencia T-869 de 2008. (M.P. Mauricio González Cuervo). En la sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte consideró que la interposición del derecho de petición, ante la demora de dos años por parte de la administración para dar respuesta, era suficiente para que proceda la ayuda humanitaria, ante la precaria situación económica que enfrenta la accionante. En la misma dirección, ver las sentencias T-391 de 2008 (Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-586 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>101</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas).

Esta línea jurisprudencial también evidencia que la Corte no aplicó los principios de *legalidad*, *buena fe*, *favorabilidad*, *pro homine* y *veracidad* de manera absoluta e ilimitada, con desconocimiento del derecho de defensa de la entidad accionada, o sin valorar que las personas desplazadas deben cumplir con el deber mínimo de diligencia y de acreditación de determinados requisitos *sustantivos* y *procesales*, de acuerdo con las circunstancias y limitaciones específicas que los rodean. En estos casos la Corte accedió a las pretensiones de los actores reconociendo actuaciones que consisten en: (i) informar y poner su situación en conocimiento de las autoridades (i.e. solicitar la ayuda humanitaria o la inscripción en el registro);<sup>102</sup> (ii) acudir ante las autoridades insistentemente en ejercicio del derecho de petición;<sup>103</sup> (iii) presentar pruebas sumarias<sup>104</sup> u otra actividad probatoria que consta en el expediente;<sup>105</sup> (iv) cumplir con todos los requisitos exigidos legalmente;<sup>106</sup> (v) u otro tipo de acciones que pueden valer como *indicios* para acreditar su pretensión, de forma tal que, o se invierte la carga de la prueba en contra de la administración,<sup>107</sup> o bien el juez le exige a esta última que realice un procedimiento administrativo y sumario que le permita al accionante acreditar cabalmente sus pretensiones.<sup>108</sup>

La Corte consideró que las pretensiones de los accionantes no son procedentes en aquellos casos en los que: (i) no ponen su situación en conocimiento de la entidad accionada;<sup>109</sup> (ii) no cumplen con los trámites básicos requeridos para acceder a los componentes específicos;<sup>110</sup> (iii) se abstienen de realizar cualquier tipo de actuación para controvertir las decisiones de la administración, distinta a la interposición de la acción de tutela, en circunstancias que no parecen ser apremiantes;<sup>111</sup> (iv) recurren a la acción de tutela sólo para adelantar un trámite administrativo que ya se encuentra en curso,<sup>112</sup> salvo que medie una situación

<sup>102</sup> Ver Sentencia T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa) (*supra.*)

<sup>103</sup> En la sentencia T-586 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) la Corte estudió el caso de una mujer campesina, desplazada y madre cabeza de hogar a cargo de 10 hijos, que de manera infructuosa había hecho múltiples solicitudes de la ayuda humanitaria en los años 1999 y 2008, y concedió la ayuda humanitaria debido a la falta de respuesta de las autoridades en contraste con su situación de vulnerabilidad.

<sup>104</sup> Ver sentencia T-099 del 2010 (*supra.*)

<sup>105</sup> Ver sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) (*supra.*)

<sup>106</sup> Ver Sentencia T-971 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) (*supra.*)

<sup>107</sup> “En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. // Al igual que con el punto anterior, la buena fe implica la inversión de la carga de la prueba en cabeza de Acción Social quien tiene que demostrar, frente a una prueba sumaria del solicitante, que éste no es desplazado”. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Reiterada en la T-787 del 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>108</sup> Ver Sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales) (*supra.*)

<sup>109</sup> “Los afectados deben asumir un mínimo de diligencia orientada a obtener la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. Para ello deben hacer la correspondiente solicitud, poniendo de presente que subsisten las condiciones que dieron lugar al reconocimiento inicial”. Corte Constitucional. Sentencia T-497 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>110</sup> “Para que puedan acceder a los programas propuestos por este organismo, se ha impuesto una carga mínima a las personas desplazadas quienes deberán acudir ante estas entidades para solicitar la ayuda y, además, cumplir con los trámites requeridos para acceder a los componentes específicos que integran cada uno de los programas otorgados por las distintas entidades del Estado. Al respecto, encuentra la Sala que el accionante no acreditó el haber tramitado la solicitud de la ayuda integral [vivienda, salud y educación] requerida ante las entidades encargadas de otorgarlas”. Corte Constitucional. Sentencia T-497 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>111</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González).

<sup>112</sup> “[La] principal súplica [de la actora] es obtener el desembolso inmediato de la ayuda humanitaria [L.418/97], [la cual] no puede ser atendida en sede de tutela, pues a pesar que el acceso a tal prestación ya fue reconocido, se debe respetar el orden establecido por la entidad. Así, para que se efectúe la erogación que beneficiará a la accionante, previa disponibilidad de los recursos, se debe satisfacer primero el pago a 4797 personas” Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

de riesgo inminente y las autoridades han sido negligentes en la respuesta;<sup>113</sup> y (v) no acreditan de ninguna manera las circunstancias ni el perjuicio que justifican el acceso a una determinada prestación, más allá de elevar una solicitud o petición casi de manera mecánica y simultánea a la interposición de la acción de tutela.<sup>114</sup> Así, a manera de ejemplo, la Corte denegó las pretensiones de los accionantes, relacionadas con la ayuda humanitaria, cuando encontró que presentan peticiones y/o acciones de tutela haciendo uso de formatos similares, los cuales sólo contienen información genérica y, por lo tanto, no *“contribuyen a aportar medios de convicciones de los cuales (sic) se pueda advertir algún tipo de afectación a la subsistencia mínima”*.<sup>115</sup>

Al respecto, es importante recordar que el juez de tutela debe analizar la actuación del accionante caso a caso, con base en el material probatorio que consta en el expediente y que es justificable exigirle de cara a la materialización de sus derechos. Esto, con la finalidad de comprobar la existencia de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales que justifique la adopción de las respectivas medidas correctivas.<sup>116</sup> No hay que pasar por alto que la acción de tutela, a pesar de su informalidad, *“no habilita al juez constitucional para que pueda adoptar una decisión sin alcanzar la veracidad de las circunstancias que originaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados”*.<sup>117</sup>

Como expresión de este análisis casuístico, esta Corporación sostuvo que puede resultar insuficiente, para acreditar los hechos alegados, que los actores se limiten a poner su situación en conocimiento de las autoridades,<sup>118</sup> o que se

<sup>113</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-391 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-560 del 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>114</sup> “Es preciso acreditar la persistencia de las circunstancias [de vulnerabilidad], para lo cual se requiere el impulso del interesado y la labor de verificación que debe cumplir la entidad. // No obra en el expediente actuación alguna del actor, orientada a establecer la persistencia de su condición y la consiguiente necesidad de prorrogar la ayuda, salvo la solicitud presentada de manera casi simultánea con la interposición de la acción de tutela”. Corte Constitucional. Sentencia T-497 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En la misma dirección, ver las sentencias T-626 de 2016 (M.P. María Victoria Calle), T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas) y T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

<sup>115</sup> “Los escritos de tutela se limitan a registrar y plasmar hechos genéricos e indeterminados, utilizando para ello formatos idénticos, de los cuales solo se deduce la calidad de víctimas de desplazamiento forzado de las actoras y la pretensión de que se reconozca la ayuda humanitaria. // En cuanto a los medios de prueba aportados en cada uno de los expedientes, los únicos documentos que se adjuntaron fueron las cédulas de ciudadanía y los derechos de petición que se radicaron en la UARIV por parte de las actoras. Estos derechos de petición se presentaron en formatos preestablecidos en los que únicamente se indican disposiciones legales relacionadas con la atención humanitaria y los datos de notificación // Ante tal realidad procesal, esta Sala de Revisión considera que al (i) no contar con un mínimo de certeza y elementos probatorios con los que se pueda concluir la afectación a la subsistencia mínima de las actoras; y (ii) tratarse de un caso en el que se solicita por primera vez la ayuda humanitaria y, por tanto, en el que la UARIV no ha realizado una evaluación previa de las condiciones de vulnerabilidad de las actoras, se hace imposible acceder a la entrega inmediata de la ayuda humanitaria solicitada, más aún, cuando su necesidad no se advirtió ni se explicó en el trámite tutelar.” Corte Constitucional. Sentencia T-626 de 2016 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>116</sup> “Para proferir una sentencia judicial que ponga fin a la controversia originada por la aparente amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, el juez constitucional debe alcanzar el convencimiento necesario para determinar si existió o no la afectación de los derechos del actor y si la entidad accionada es la responsable de tal circunstancia // Para tal efecto, le corresponde al juez de tutela constatar la veracidad de los hechos narrados y valorar las pruebas que aporta el accionante”. Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

<sup>117</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

<sup>118</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-497 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

restringan a presentar una prueba sumaria.<sup>119</sup> Igualmente, la Corte negó las pretensiones del accionante cuando no encontró un mínimo de diligencia a nivel sustantivo y procesal que permita **justificar** la imposibilidad de cumplir con los principios que rigen al recurso de amparo.<sup>120</sup> Al respecto, es importante recordar que este Tribunal estableció una serie de criterios útiles para precisar, ante la existencia de personas vulnerables, la actuación que es necesaria agotar para aminorar la carga o exceptuar el cumplimiento estricto de los criterios de *inmediatez*<sup>121</sup> y *subsidiariedad*.<sup>122</sup>

De todas formas, si el juez encuentra que hacen falta elementos probatorios para solucionar el caso, debe adoptar un papel activo para llegar a la certeza sobre los hechos que se alegan durante el proceso.<sup>123</sup> No hay que olvidar que la Constitución de 1991 robusteció la misión del juez como garante del acceso efectivo de las personas vulnerables a la administración de justicia.<sup>124</sup> En esa medida, como director del proceso, le corresponde determinar con precisión y diligencia la gravedad de la violación constitucional y llegar a un convencimiento serio respecto de la situación litigiosa, para lo cual puede acudir también al decreto de las pruebas que considere necesarias a esos efectos, tal y como lo señalan los artículos 21 y 22 del Decreto 2591 de 1991.<sup>125</sup> Conforme lo reiteró la jurisprudencia constitucional, el decreto de las pruebas de oficio es un imperativo para el juez, con la finalidad de: *“(i) esclarecer espacios oscuros de la controversia cuando surjan dudas sobre la titularidad de los derechos a*

<sup>119</sup> “Si bien una afirmación de esta naturaleza [inversión de la carga de la prueba en contra de la administración] **no puede llevar al extremo de considerar que toda prueba sumaria acredita una calidad específica y por lo tanto un beneficio determinado**, es prudente señalar que **no se pueden desconocer las dificultades bajo las cuales las víctimas del conflicto tienen que desarrollar todo un trámite**, muchas veces engorroso y aparentemente infinito, bajo el auspicio legítimo de la búsqueda de una asistencia íntegra por parte del Estado.” Corte Constitucional. Sentencia T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González).

<sup>120</sup> “Se declarará improcedente la acción de tutela por desconocimiento tanto del principio de inmediatez como del de subsidiariedad. // A pesar de que los accionantes pertenecen a un grupo poblacional que goza de una protección especial, no se justificó en manera alguna la razón de la inacción o se argumentó la imposibilidad de intentar alguno de los mecanismos que el ordenamiento jurídico les brinda para tramitar sus pretensiones, del mismo modo que pudieron acudir más tempranamente a la acción de tutela para el amparo de su derecho a la vivienda”. Corte Constitucional. Sentencia T-514 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>121</sup> La Corte ha sostenido que para evaluar cuándo se viola el principio de inmediatez es necesario constatar los siguientes elementos: (i) que la inactividad del peticionario no se encuentre válidamente justificada; (ii) se vulneren derechos de terceros o se desnaturalice el amparo solicitado; y (iii) que se configure un nexo causal suficiente entre los dos requisitos anteriores. Corte Constitucional. Sentencia T-108 de 2006 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

<sup>122</sup> Para determinar cuándo se exceptúa el principio de subsidiariedad, la Corte ha llamado la atención acerca de la inexistencia de otro mecanismo ordinario eficaz e idóneo para salvaguardar los derechos. Para determinar la concurrencia de estas dos características, deben examinarse los planteamientos fácticos de cada caso y establecerse “(i) si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente tiene por virtud ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela; (ii) si es posible hallar circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance; (iii) si la persona que solicita el amparo es un sujeto de especial protección constitucional, y por lo tanto su situación requiere de particular consideración”. Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>123</sup> “En caso de que el actor no aduzca pruebas que apoyen su pretensión, la Corte Constitucional ha sido enfática en declarar la facultad – deber que le asiste al juez constitucional de decretar pruebas de oficio, con las cuales se pueda determinar si realmente existe una amenaza o vulneración del derecho”. Corte Constitucional. Sentencia T-571 de 2015 (M.P. María Victoria Calle). Reiterada en la T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

<sup>124</sup> “Es así como se demandan de él altas dosis de sensibilidad y una actitud diligente para corregir las asimetrías entre las partes, asegurar los derechos fundamentales, entre otros el derecho a la tutela judicial efectiva, y, en últimas, la vigencia de un orden justo.” Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>125</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-210 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez). También se puede consultar el auto A-046 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

*partir de los hechos narrados por las partes y de los medios de prueba que estas pretendan hacer valer; (ii) cuando la ley [no] le marque un claro derrotero a seguir; (iii) cuando existan fundadas razones para considerar que su inactividad puede comprometer la justicia material; y, (iv) para no promover la negligencia o mala fe de las partes”.*<sup>126</sup>

En el marco de lo anterior, la Corte Constitucional desaprobó que, en aplicación de los principios de *buena fe* y *veracidad*, los jueces den por ciertos los hechos que alegan los actores y concedan sus pretensiones, “*sin contar con el material probatorio necesario*”.<sup>127</sup> En efecto, si bien la consagración de la presunción de veracidad “*autoriza al juez constitucional para que en caso de no obtener una respuesta por parte de la entidad accionada adopte una decisión sobre las pretensiones de la acción de tutela a partir de los hechos que fueron puestos de presente en el escrito de tutela*”; este Tribunal también subrayó que “*dicha presunción no habilita al juez para que decida sin alcanzar el convencimiento necesario, en torno a si existió o no la vulneración de los derechos fundamentales objeto de la acción de amparo*”.<sup>128</sup> Con ello, los exhortó para que apliquen el principio de oficiosidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, de tal manera que procedan a “*ordenar pruebas o requerir información adicional*”, para así evidenciar la existencia de la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales que se alega dentro del proceso de tutela y determinar la procedencia de las prestaciones requeridas.<sup>129</sup>

Ahora bien, entre los distintos derechos reconocidos a favor de la población desplazada, y los diferentes mecanismos que tanto el ordenamiento jurídico, como la práctica cotidiana, contemplan para materializarlos, se encuentra el derecho de petición; particularmente, cuando a través suyo se busca acceder a la ayuda humanitaria. Es necesario, por lo tanto, precisar bajo qué características y en qué escenarios es procedente la acción de tutela para reivindicar el derecho de petición, u otro tipo de solicitudes administrativas, cuando se encuentran relacionados con la ayuda humanitaria.

## **6. Características y escenarios bajo los cuales es procedente la acción de tutela para reivindicar el derecho de petición cuando éste, a su vez, se encuentra relacionado con la ayuda humanitaria**

Las consideraciones recién expuestas, relacionadas con los requisitos mínimos que debe cumplir la población desplazada para acudir al recurso de amparo, se replican cuando se trata de la protección *vía tutela* del derecho de petición,

<sup>126</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas).

<sup>127</sup> “En aplicación de la presunción de veracidad (artículo 20 del Decreto 2591 de 1991) y el principio de la buena fe que (art. 83 C.P), los jueces de instancia decidieron conceder el amparo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y, en consecuencia, accedieron a las pretensiones alegadas en los casos seleccionados y acumulados en esta oportunidad. // En todos los casos en concreto, los jueces de instancia dejaron de emplear la facultad oficiosa de ordenar pruebas o requerir información adicional para comprobar la existencia de una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes y así determinar la procedencia del reconocimiento o prórroga de la ayuda humanitaria en sus diferentes componentes, etapas y fases, desconociendo los principios de oficiosidad y de prevalencia de lo sustancial sobre lo meramente formal.” Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas).

<sup>128</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

<sup>129</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas).

particularmente cuando a través suyo se solicita la entrega de la ayuda humanitaria. No hay que olvidar que, en muchas ocasiones, las personas desplazadas que acuden a la tutela suelen enfrentar *cargas desproporcionadas*, como aquellas que surgen al tener que interponer interminables solicitudes ante la administración relacionadas con la ayuda humanitaria, o al esperar durante periodos desproporcionados para recibir una respuesta a sus peticiones (*ver supra*. Sección 5).

En ese sentido, la Corte advirtió que omitir una respuesta de fondo, precisa y oportuna a las solicitudes de la población desplazada, no sólo conduce a la vulneración del derecho de petición, sino que reviste de especial gravedad cuando aquello que se solicita hace parte de los derechos de protección reforzada que les fueron reconocidos.<sup>130</sup> En el caso particular de las peticiones elevadas para solicitar información y/o el otorgamiento de la ayuda humanitaria, esta Corporación resaltó que la falta de información o de respuesta idónea *puede entrañar* también una amenaza o la vulneración de su derecho fundamental al mínimo vital,<sup>131</sup> en tanto se puede encontrar acompañada de un aumento del nivel de vulnerabilidad.<sup>132</sup> Cuando la omisión de dar respuesta oportuna y adecuada es generalizada, este Tribunal precisó que se perpetúa el estado de cosas contrario a la Constitución en materia de desplazamiento forzado.<sup>133</sup>

Ahora bien, en estos escenarios se acentúa el doble imperativo de preservar el uso idóneo y expedito del recurso de amparo, en contrapunto con el respeto del derecho a la igualdad entre las personas desplazadas, y la observancia de los principios de inmediatez y subsidiariedad.

En efecto, este Tribunal sostuvo que los jueces de tutela no están investidos de la facultad de ordenar que se realice el pago de la ayuda humanitaria de manera discrecional, automática y generalizada, ante cada solicitud y/o petición de las personas desplazadas que no es resuelta oportuna ni adecuadamente por parte de las autoridades. Por el contrario, con la finalidad de que el recurso de amparo no afecte el derecho a la igualdad, ni se instaure como un trámite preferente y paralelo que termine reemplazando los procedimientos administrativos ordinarios, en la jurisprudencia se estableció que los jueces de tutela deben: (i) respetar el orden de los turnos previamente establecidos por la autoridad competente, de tal manera que la vulneración del derecho de petición no es, *prima facie*, una razón suficiente para entregar los recursos de la ayuda humanitaria de manera directa y prioritaria; (ii) abstenerse —en ese sentido— de emplear la acción de tutela como mecanismo para alterar dicho sistema de

<sup>130</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690A de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

<sup>131</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>132</sup> “Así las cosas, de haberse resuelto en debido tiempo la petición presentada por el accionante, la entrega de la atención humanitaria no estaría sujeta a un plazo o término incierto de suministro, el cual ha terminado por agravar las condiciones de vulnerabilidad propias del desplazamiento y ha conllevado a la presentación de la acción de tutela que hoy ocupa la atención de esta Sala.” Sentencia T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>133</sup> En ese sentido, de manera adicional a las órdenes estructurales proferidas por esta Sala Especial de Seguimiento, la Corte Constitucional ha ordenado a la autoridad competente ajustar sus sistemas de información para, así, brindar a la población desplazada una respuesta precisa, cierta y oportuna a sus peticiones sobre ayuda humanitaria. Cf. Corte Constitucional. Sentencias T-839 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

turnos; (iii) exceptuar el acatamiento del orden preestablecido o dar una prelación dentro del mismo, cuando se presenten situaciones *excepcionales* de urgencia manifiesta o extrema que justifiquen dar un trato privilegiado a determinadas personas desplazadas, *incluso a pesar de que sólo se haya invocado la vulneración del derecho de petición*; y, finalmente, (iv) exigir a las autoridades, en cualquier caso, el deber de responder las peticiones y demás solicitudes, informando a la población desplazada sobre un término cierto y oportuno en el cual recibirá la ayuda humanitaria.

(i) La Corte Constitucional reiteró que las autoridades se encuentran en la obligación de garantizar que la población desplazada reciba la ayuda humanitaria en cada una de sus fases de manera integral, oportuna y en términos de igualdad.<sup>134</sup> Para alcanzar estos propósitos, este Tribunal consideró que el sistema de turnos se encuentra justificado constitucionalmente, al buscar que la entrega de la ayuda humanitaria sea eficiente, eficaz y racional. Al basarse en el orden cronológico en el que llegan las solicitudes de ayuda humanitaria, las autoridades respetan el derecho a la igualdad y evitan tratos discriminatorios al interior de la población desplazada.<sup>135</sup> Lo anterior, en el marco de un sistema que permite considerar, valorar y dar prelación, a su vez, a aquellas personas desplazadas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad aún más apremiante.<sup>136</sup>

Como resultado de lo anterior, cuando el juez de tutela tiene conocimiento de casos en los cuales las autoridades vulneran el derecho de petición de las personas desplazadas, cuando éstas solicitan, por ejemplo, la entrega de la ayuda humanitaria o información al respecto, en estas situaciones no es acertado que se ordene, *prima facie*, la entrega directa de la ayuda respectiva. Por el contrario, la Corte sostuvo que, en principio, los jueces deben proteger únicamente el derecho de petición, y ordenar a las autoridades que den una respuesta de fondo, precisa y oportuna al solicitante.<sup>137</sup>

Así, en casos en los que las autoridades no dieron respuesta oportuna a las peticiones, este Tribunal desaprobó que los jueces de instancia, en aplicación de los principios de *veracidad* y *buena fe*, dieran por ciertos los hechos descritos por los actores y ordenaran la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, sin

<sup>134</sup> Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento. Autos 099 del 2013 y 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>135</sup> Corte Constitutionnel. Sentencias T-1161 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-373 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-191 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-680 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>136</sup> “El diseño de un modelo de asignación de turnos para la entrega de ayudas humanitarias que consulte el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, esto es, que tenga en cuenta la pertenencia de la persona desplazada a un grupo de especial protección constitucional, como las madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, resulta a todas luces constitucional, pues atiende el grado de protección reforzada que requiere quien, además de presentar la condición de desplazado por la violencia, pertenece a uno de los grupos de especial protección constitucional mencionados.” Corte Constitucional. Sentencia T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa). En la misma dirección, ver las sentencias T-284 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-414 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa). Desde una perspectiva de la política pública, ver los autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento 099 del 2013 y 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>137</sup> Ver, por ejemplo, las sentencias T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-192 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-414 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-680 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).



contar con el material probatorio necesario.<sup>138</sup> A juicio de esta Corte, la falta de sustento probatorio que permita determinar: la calidad de desplazados de los peticionarios; si tienen derecho a recibir la ayuda; qué componentes han recibido; y si hubo dilación de las autoridades en su entrega, apareja el riesgo de *“alterar el orden en que se deben entregadas las ayudas humanitarias solicitadas a la población víctima de desplazamiento forzado o desconocer los derechos de otros desplazados que no acudieron a la acción de amparo y que se encuentran, en igualdad de condiciones, a la espera de una respuesta de la entidad accionada”*.<sup>139</sup>

Ahora bien, la Corte Constitucional no sólo reiteró que al ordenar de manera directa e inmediata la entrega de la ayuda humanitaria, los jueces afectan los derechos de terceros, esto es, las personas desplazadas que se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad del accionante y que optaron por agotar el trámite administrativo. Más aún, insistió en que una orden en esa dirección puede convertir a la acción de tutela, vía protección del derecho de petición, en un proceso paralelo y preferente al trámite ordinario que deben surtir las personas desplazadas para acceder a la ayuda humanitaria.

La jurisprudencia constitucional señaló que esta situación es inaceptable por las siguientes razones. En escenarios en los que se presenta un bloqueo institucional de la administración para responder adecuada y oportunamente las peticiones, entre más ciudadanos recurran a la acción de amparo para solicitar la entrega de la ayuda humanitaria, vía protección del derecho de petición, más presión se va a generar en la administración en términos institucionales, humanos y financieros para responder a las tutelas a tiempo y así evitar la interposición de las respectivas sanciones. En esa medida, entre más se cumple con la entrega de la ayuda humanitaria por medio de la “ruta de tutelas”, más se promueve el acceso a la administración por esta vía, desincentivando así el uso de las rutas ordinarias, las cuales a su turno aumentan los tiempos de respuesta debido la presión que se genera para responder las tutelas, con lo que se genera un círculo vicioso.<sup>140</sup> En el caso hipotético en el que la administración tramitara por “la ruta de tutelas” toda la oferta que debería surtirse siguiendo los canales ordinarios, se llegaría al absurdo de sustituir una ruta por otra, lo que reproduce

---

<sup>138</sup> “El juez de instancia concluyó que los accionantes cumplían los mencionados requerimientos [para acceder a la ayuda humanitaria], pues en la medida que la entidad accionada no respondió el escrito de tutela, el juez de instancia aplicó el principio de veracidad sobre los hechos narrados por los accionantes, conforme a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. // Frente a lo anterior, aun cuando la Sala admite que los jueces de tutela están sujetos a un término muy breve para adoptar una decisión de fondo y, que dentro del mismo, no es posible desarrollar un periodo probatorio estricto y riguroso, ello mismo no justifica, que para efectos de adoptar una decisión de fondo, pueda omitir su deber de verificar los hechos narrados en la tutela”. Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

<sup>139</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas).

<sup>140</sup> “Enfocar el problema desde una perspectiva global implica un desgaste inconducente, porque no sólo se duplican los trámites en la entidad destinataria de las peticiones, que debe atender, tanto el expediente administrativo, como, en cada caso, también el judicial de tutela, sino que se da lugar a una actividad judicial superflua, que comprende la actuación de los jueces, que puede comprender las dos instancias, la eventual revisión por la Corte Constitucional, y los incidentes de desacato que se producen en dos instancias (...) lo cual implica que en cada caso concreto, los funcionarios responsables, además de impulsar el correspondiente expediente administrativo, y atender los requerimientos judiciales, deben afrontar las investigaciones disciplinarias que se les adelanten. Es claro que si la entidad, por deficiencias estructurales, no pudo atender oportunamente las peticiones iniciales, menos va a poder hacerlo con la demanda aumentada de las tutelas”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

la congestión que se presentaba inicialmente en la ruta administrativa.<sup>141</sup> En la medida en la que esta situación no es universalizable esconde una vulneración insalvable del derecho a la igualdad, entre quienes acuden a la tutela para que les entreguen la ayuda humanitaria rápidamente –ante la vulneración del derecho de petición–, y quienes optan por respetar el trámite ordinario, a pesar de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad semejantes.

A su vez, en estos escenarios la tutela puede dejar de ser un mecanismo efectivo para salvaguardar los derechos individuales del solicitante. Lo anterior, debido a la creciente congestión que se genera vía ruta judicial, que lleva a que no se logre responder en los términos definidos legalmente.<sup>142</sup> Esto se traduce en que la administración adopte maniobras dilatorias que buscan, “formalmente”, dar una respuesta al recurso de amparo, pero sin llegar a resolver de fondo la solicitud ni proteger el derecho afectado.<sup>143</sup>

Sin embargo, es importante precisar que en aquellos casos en los que las autoridades se demoraron de manera *prolongada e injustificada* en dar una respuesta adecuada a las peticiones que solicitan la entrega de la ayuda humanitaria, de tal manera que no es claro en qué estado del trámite se encuentra el solicitante para acceder a la misma, la Corte fue más allá de simplemente tutelar el derecho de petición. En estos casos, ordenó a la entidad responsable desarrollar una valoración de la condición de vulnerabilidad del accionante, para que sea la misma administración la que determine la procedencia de la correspondiente ayuda humanitaria, en caso de que lo encuentre pertinente.<sup>144</sup>

(ii) Como resultado de lo anterior, la Corte reiteró que, en principio, es constitucionalmente inadmisibles que el juez resuelva una acción de tutela en la que se encuentra involucrada una petición u otra solicitud en materia de ayuda

<sup>141</sup>“Cuando hay un problema estructural, [la tutela] ofrece una respuesta adecuada para los casos individuales, pero a costa de incrementar los tiempos de respuesta (en la administración) frente a los que se darían de no contar con las acciones de tutela. Pero luego, el efecto demostración de las tutelas concedidas conduciría a un paulatino incremento de las solicitudes de tutela, hasta llegar, en el extremo, a igualar las peticiones originales // En la medida en que *todos* acudan a la acción de tutela, no cabría prioridad o preferencia alguna, porque todos la tendrían y se volvería a la situación inicial previa a la presentación de las acciones de tutela”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>142</sup>“La solución sería que el juez ordenara la inmediata atención de todas las peticiones que están en mora pero, como se trata de un problema estructural, ello es imposible de cumplir”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>143</sup> En estos casos, la administración “se encarga del trámite formal de las tutelas, pero sin que ello tenga impacto en el tiempo de respuesta de las solicitudes. La acción (de la administración) tendría valor informativo, implicaría acatamiento y deferencia hacia el juez, pero carecería de impacto para la protección del derecho de petición. Eso hace completamente inoficioso el trámite porque no repercute en agilizar la respuesta y por el contrario sí comporta la destinación de recursos del Estado y su desviación desde asuntos más conducentes”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>144</sup> En la sentencia T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), por ejemplo, la Corte resolvió en 2 de los 4 casos acumulados que la entidad competente debía valorar en 30 días la condición de vulnerabilidad de las mujeres cabeza de hogar demandantes, para acorde a dicha valoración entregar la ayuda humanitaria. En uno de estos casos, la mujer demandante presentó el derecho de petición solicitando la ayuda en junio de 2007, no obstante, este no fue resuelto y la Corte no pudo obtener certeza de que se estaban adelantando trámites para la entrega de la ayuda. En el otro, la mujer demandante solicitó la ayuda en noviembre de 2007, pero su petición tan sólo fue respondida hasta enero de 2008, señalando que una visita estaba siendo programada para valorar su condición de vulnerabilidad. De tal manera que la Corte, nuevamente, no pudo obtener certeza sobre si se estaba surtiendo o no el trámite necesario para la entrega de la ayuda. En la sentencia T-690A de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte ordenó en 3 de los 10 casos acumulados valorar en un plazo de 5 días la vulnerabilidad de las demandantes, para posteriormente entregar la ayuda humanitaria si era procedente; así como ordenó dar una respuesta clara y precisa en un término de 3 días a los derechos de petición interpuestos.

humanitaria, y ordene de manera directa el pago inmediato de esos recursos.<sup>145</sup> Así, la Corte consideró que “*no es posible ordenar que se realice el pago [de la ayuda humanitaria] pues es claro que la entidad accionada debe respetar los turnos preestablecidos, con el objeto de proteger el derecho a la igualdad de todos los beneficiarios de la misma ayuda humanitaria a quienes se les aprobó antes que a la accionante*”.<sup>146</sup> De manera adicional, este Tribunal advirtió acerca de la inconveniencia de que el juez de tutela ordene de manera directa la entrega de la ayuda humanitaria, pues su intervención podría ser arbitraria. Al respecto, concluyó que “*la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al principio de igualdad*”.<sup>147</sup>

(iii) La jurisprudencia constitucional resaltó, no obstante, que las reglas anteriores deben morigerarse o exceptuarse cuando el operador judicial se enfrenta ante ciertas situaciones *excepcionales*. Se trata de aquellos casos en los cuales el accionante, a pesar de haber invocado la vulneración del derecho de petición, se encuentra en una situación de urgencia manifiesta o extrema, que justifica la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, de manera transitoria, en forma prioritaria respecto del orden cronológico preestablecido.<sup>148</sup>

Es cierto que, en principio, el juez constitucional se enfrenta a situaciones muy complejas para valorar y ponderar cuándo se encuentra ante estas situaciones excepcionales, por dos razones principales. De una parte, porque carece de “*un marco de referencia para decidir la prioridad con que debe resolverse un asunto, en relación con otros que presentan idénticas o incluso más graves características*”.<sup>149</sup> De la otra, porque cada persona desplazada percibe su caso particular con urgencia, debido al deterioro que el desarraigo produce en su nivel de vida y a la situación de pobreza que afecta a la mayoría de esa población.<sup>150</sup> No obstante, la jurisprudencia constitucional llamó la atención sobre la necesidad de encontrar una serie de parámetros que pueden orientar al juez en esta dirección, los cuales, no obstante, siempre deben ser aplicados *excepcionalmente*.<sup>151</sup>

<sup>145</sup> Inicialmente, esta Corporación construyó y aplicó la regla sobre la imposibilidad de emplear la acción de tutela como mecanismo para “saltarse” la fila o eludir los turnos, en el marco del trámite administrativo diseñado para obtener la ayuda humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997. Ver las sentencias T-1161 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-373 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-012 de 2006 (hecho superado) y T-191 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Lo anterior, extrapolando una regla análoga aplicada para casos relacionados con cesantías, pruebas de ADN, el sector salud y auxilios destinados a ancianos en condición de indigencia. Sólo a partir del 2007 esta regla se extrapoló a aquellas situaciones en las que se reclama la ayuda humanitaria diseñada específicamente a favor de la población desplazada, recogida en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011. Cf. Sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Acerca de la diferencia entre ambas ayudas, ver la sentencia T-721 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>146</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-191 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En la misma dirección, ver las sentencias T-473 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-391 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-585 de 2009, T-406 de 2007, T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), entre otras.

<sup>147</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-414 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>148</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-191 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>149</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>150</sup> Cf. Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

<sup>151</sup> “Cabría ensayar la fijación jurisprudencial de unas reglas para casos *absolutamente extremos*, mientras la ley o la propia administración establecen criterios de priorización de la atención, si es que no lo han hecho ya.

A pesar de que la Corte Constitucional no ha sido del todo consistente en este sentido, ha valorado la presencia de criterios etarios, raciales, de discapacidad, de género y socio-económicos, para así determinar la existencia de una situación de urgencia extrema o manifiesta que justifica ordenar *excepcionalmente* el pago directo e inmediato, vía tutela, de la ayuda humanitaria.<sup>152</sup> A manera de ejemplo, la Corte tuteló los derechos de los accionantes y ordenó la entrega directa e inmediata de esta ayuda, cuando encontró que enfrentan situaciones socioeconómicas insostenibles;<sup>153</sup> cuando en determinadas personas concurren criterios de vulnerabilidad etarios y socio-económicos;<sup>154</sup> y cuando encontró que en determinados segmentos poblacionales, como las mujeres desplazadas, usualmente se imponen cargas socioeconómicas desproporcionadas -ser *cabeza de hogar*-, que les impiden garantizarse sus medios de subsistencia en el caso concreto.<sup>155</sup>

En la misma dirección, la Corte estableció *vía negativa* qué no es una situación de urgencia manifiesta que amerita ordenar el pago de la ayuda humanitaria de manera directa, tras constatar la vulneración del derecho de petición. Así ha ocurrido en circunstancias en las que las condiciones socio-económicas del hogar parecen prevalecer, a juicio de este Tribunal, sobre la conformación etaria

---

En todo caso, la acción de tutela resulta, *en general*, inadecuada para tender los casos individuales”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>152</sup> Ver supra. Sentencia T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa). En la misma dirección ver las sentencias T-284 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-414 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>153</sup> En la sentencia T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), que es el primer pronunciamiento en la que se aplica esta excepción, la Corte tuvo bajo especial consideración el estado precario de salud de la mujer desplazada para establecer la existencia de la urgencia manifiesta. En la sentencia T-364 del 2008, este Tribunal consideró que la actora y su núcleo familiar se encuentran en situación de urgencia extraordinaria “cuando fueron expulsados del lugar donde se albergaban y, actualmente, tanto ellos como sus enseres, se encuentran en la calle a la espera de la protección por parte de la sociedad y el Estado”.

<sup>154</sup> En la sentencia T-312 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte encontró que podría existir una situación de urgencia manifiesta cuando se trataba de adultos mayores cabeza de hogar, cuyo núcleo familiar también estaba compuesto por otros adultos mayores, y cuya avanzada edad y estado de salud les impedía generar ingresos. En la sentencia T-157 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo), la Corte consideró que era posible entregar la prórroga automática de la ayuda humanitaria, por encima del sistema de turnos, ante la situación de extrema vulnerabilidad de un adulto mayor cabeza de hogar, enfermo y sin empleo, que además debía responder por la subsistencia (alimentación y vivienda) de su esposa, también gravemente enferma y cuyos medicamentos no se encontraban cubiertos por el POS. En la T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), la Corte ordenó la prórroga automática de la ayuda humanitaria y su entrega con prelación dentro del sistema de turnos a un adulto mayor cabeza de hogar y sin empleo, que debía responder por su esposa, también de avanzada edad, y por el arriendo del hogar; pues sus tres hijos no podían aportarle a su sostenimiento, dado cada uno debía responder por sus propios núcleos familiares. En la sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte concluyó lo siguiente: “entonces, dado que (i) la situación que atraviesa la señora Calderón Arango es bastante precaria, como da cuenta el puntaje de 2.44 obtenido en la encuesta SISBEN, que (ii) se trata de una persona de edad avanzada (63 años) a quien le resulta complejo obtener medios de subsistencia y que (iii) su condición económica y social se ha venido deteriorando con el tiempo por la actitud displicente de Acción Social, esta Sala de Revisión concederá el amparo deprecado y accederá a sus pretensiones.”

<sup>155</sup> En la sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte estimó, sin afirmarlo categóricamente, que se configuran posibles condiciones de urgencia manifiesta o extrema en los casos de mujeres cabeza de hogar a cargo de hijos menores de edad. En la sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo) ordenó de manera directa la entrega de la ayuda humanitaria a favor de una madre cabeza de familia que mantiene a cinco hijos, cuatro de ellos menores de edad, uno de los cuales tiene una discapacidad permanente, y que vive en arriendo adeudando varios meses del canon respectivo, así como servicios públicos domiciliarios. En la T-586 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) la Corte ordenó la entrega directa de la ayuda humanitaria a favor de una mujer campesina, desplazada y madre cabeza de hogar a cargo de 10 hijos.

del grupo familiar, o sobre la presencia de mujeres dentro del mismo.<sup>156</sup> Sin embargo, los criterios manejados por esta Corporación no han sido siempre claros al respecto, porque en otras situaciones en las que parecen presentarse dificultades socio-económicas manifiestas y urgentes, la Corte decidió respetar los turnos.<sup>157</sup>

De todas formas, más allá de estas divergencias en la apreciación de los hechos, a partir de estas sentencias parece desprenderse que el factor que es más relevante para determinar cuándo una persona se encuentra en una situación de urgencia que amerita ordenar *vía tutela* la entrega directa de la ayuda humanitaria, incluso por encima del sistema de turnos, es el factor socio-económico; el cual, ciertamente, se encuentra muchas veces asociado, aunque no exclusivamente, a otros criterios como el género o la condición etaria. La Corte consideró que estas dificultades socio-económicas tienen lugar cuando las personas desplazadas “*carecen de otros medios para garantizarse su subsistencia, por lo cual quedan expuestos a un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital*” (énfasis agregado).<sup>158</sup>

Por lo tanto, la Corte consideró que en estos casos *excepcionales* el juez de tutela no debe limitarse a exigir que se responda adecuadamente a la petición y/o solicitud relacionada con la ayuda humanitaria; ni tampoco debe restringirse a ordenar una nueva valoración de la situación del accionante. Por el contrario, en este tipo de situaciones *extremas* en las que se acreditó, de *manera suficiente* (*ver supra*. Secciones 4 y 5), que la persona desplazada, al no contar con medios para garantizar su subsistencia mínima, se encuentra expuesta a un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital, el juez de tutela debe ordenar directamente la entrega de la ayuda humanitaria. Conforme lo sostuvo esta Corporación recientemente, “*los accionantes que, en su calidad de víctimas del desplazamiento forzado, soliciten ayuda humanitaria tienen derecho a que la misma sea reconocida, siempre que del escrito de amparo o en el transcurso del trámite tutelar, se pueda advertir a través cualquiera de los medios de prueba y convicción, la*

<sup>156</sup> En la sentencia T-495 de 2014 (M. P. Mauricio González Cuervo), este Tribunal señaló que en aquellos casos en los que el núcleo familiar estaba compuesto por mujeres enfermas y/o a los adultos mayores, acompañados de adultos sin problemas de salud o sin una avanzada edad, no era posible otorgar la ayuda humanitaria de manera inmediata o sustrayéndose del sistema de turnos, porque presumió que los adultos jóvenes y sanos están en capacidad de aportar al sostenimiento del núcleo familiar en su integridad.

<sup>157</sup> En la sentencia T-191 del 2007 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), por ejemplo, la Corte no explica por qué razones, a pesar de que la actora manifiesta estar en una “crítica situación económica a causa del desplazamiento, [y que] no cuenta con recursos para sostener su núcleo familiar, pues éste dependía económicamente de su esposo fallecido, [y que] además a la fecha, vive “*hacinada en una pieza*” adeudando a la fecha veintidós meses de arriendo a los propietarios del inmueble”, no explica por qué ésta no es una situación de urgencia extrema que amerita modificar los turnos para la asignación de la ayuda humanitaria.

<sup>158</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-971 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), haciendo referencia a la sentencia T-129 del 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). En esta dirección, la Corte ha considerado que “aquellos casos denominados de urgencia extraordinaria” se presentan cuando “existan condiciones objetivas que indican que tales personas no están en capacidad de asumir su autosostenimiento, por lo que se justifica la continuación de la ayuda humanitaria”. Sentencia T-297 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández). A manera de ejemplo, en la sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte ordenó directamente la entrega de la ayuda humanitaria dentro de un plazo de 48 horas a favor de un hombre y de una mujer que presentaban un puntaje muy bajo en el SISBEN, 1.03. y 2.87. respectivamente, que los ubicaba en el Nivel 1, sin hacer consideraciones adicionales en materia de género, por ejemplo.

*afectación de su subsistencia mínima*".<sup>159</sup> Lo anterior, incluso a pesar de que la acción de tutela sólo gire alrededor de una presunta vulneración del derecho de petición, y sin exigirle al solicitante el cumplimiento de alguna otra actuación probatoria o procesal que resulte desproporcionada frente a la situación extrema en la que se encuentra.

De todas formas, vale la pena recordar que estos casos de urgencia manifiesta o extrema se encuentran, muchas veces, antecedidos de una respuesta por parte de las autoridades que es tardía y/o inadecuada -en algunos casos inexistente-, frente a las peticiones interpuestas por las personas en situación de desplazamiento. Si estas personas ya fueron sometidas a una espera incierta, desproporcionada e injustificada, a pesar de haber recurrido insistentemente a las autoridades, y se encuentra en una situación de urgencia extraordinaria, no es admisible que el juez se limite a ordenar que se les proteja el derecho de petición, o que someta al accionante a una nueva espera para que se realice una nueva valoración y, así, eventualmente, recibir la ayuda humanitaria en un plazo indefinido.<sup>160</sup>

(iv) Finalmente, este Tribunal sostuvo que el respeto que se debe profesar, en principio, por los turnos, no exime a las autoridades del deber de responder a las peticiones informando a la población desplazada oportunamente acerca de un término cierto y razonable en el cual recibirá la ayuda humanitaria. En este orden de ideas, la Corte indicó que la mera asignación de turnos sin una fecha real y precisa para la entrega de la ayuda puede desvirtuar o deslegitimar el sistema de turnos en su generalidad, y esclareció cuáles son los criterios o términos para considerar un plazo razonable que no desnaturaliza los principios de inmediatez y de urgencia propios de la ayuda humanitaria. Así, por ejemplo, este Tribunal consideró que asignar turnos con plazos de semestres<sup>161</sup> o incluso años<sup>162</sup> para la entrega de la ayuda puede resultar desproporcionado.

En última instancia, la Corte señaló que la falta de una respuesta oportuna y adecuada a las peticiones elevadas por la población desplazada, mediante las cuales solicitan la entrega de la ayuda humanitaria o información al respecto,

<sup>159</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-626 del 2016 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>160</sup> En la sentencia T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corte ordenó la entrega de la ayuda humanitaria en un término de 5 días a una mujer desplazada cabeza de hogar y responsable de 10 hijos, que había extendido en 1999 diversas solicitudes verbales de ayuda humanitaria y en octubre 2008 un derecho de petición escrito a tales efectos, sin obtener respuesta alguna o la ayuda requerida por parte de la autoridad competente, pues tan sólo obtuvo visitas domiciliarias. En la sentencia T-690A de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), este Tribunal conoció de 10 casos acumulados y en uno de ellos ordenó la entrega de la ayuda humanitaria de manera directa en un término de 48 horas, al verificar que además de no haberse resuelto el derecho de petición interpuesto en julio de 2008 por un hombre desplazado cabeza de hogar, no se entregó ninguna clase de ayuda a él y su familia desde el momento del desplazamiento ocurrido entre 1998 y 2002. En la sentencia T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) la Corte valoró, de manera adicional a la especial vulnerabilidad del adulto mayor cabeza de hogar demandante, que el derecho de petición que este había elevado en julio de 2013 nunca fue respondido.

<sup>161</sup> En la sentencia T-702 del 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Sala Novena advirtió que el turno o plazo asignado no podía sobrepasar los seis (6) meses, de lo contrario, resultaría desproporcionado. En la misma dirección, ver la sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en la T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

<sup>162</sup> "Someter a una familia en la cual hay cinco menores de edad, a la espera de más de dos años para recibir una ayuda que la misma entidad constató que necesitaba de manera urgente, hace nugatorios sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, pues desnaturaliza el propósito de la ayuda humanitaria". Corte Constitucional. Sentencia T-284 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa).

abre la posibilidad de imponerles *cargas desproporcionadas* para la garantía de sus derechos mínimos,<sup>163</sup> lo cual puede acarrear para aquellas personas que se encuentran en situaciones de extrema urgencia un *perjuicio* irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital.<sup>164</sup>

## **7. La tutela como recurso adecuado para controvertir los actos administrativos desfavorables a la población desplazada en materia de ayuda humanitaria**

Las consideraciones anteriores no quieren decir que la Corte Constitucional impida que el juez de tutela valore constitucionalmente las decisiones administrativas que resultan desfavorables a las personas desplazadas, relacionadas con la ayuda humanitaria – i.e. negándola, disminuyendo los montos entregados o informando que los recursos fueron devueltos al sistema porque no se reclamaron a tiempo. Por el contrario, este mismo Tribunal ha controvertido las actuaciones de la administración cuando encontró *debidamente acreditado* dentro del proceso que sus decisiones vulneran o ponen en riesgo el derecho a la subsistencia mínima de las personas desplazadas, sin la necesidad de exigirles agotar todos los recursos ordinarios. En este tipo de casos, tal como ocurre de manera extensa en materia de registro, la Corte consideró que la acción de tutela es el mecanismo apto y expedito para controvertir las decisiones de la administración y, con ello, también ordenó la entrega de la ayuda humanitaria en estas situaciones.

Así, este Tribunal consideró procedente el recurso de amparo y tuteló los derechos al mínimo vital y la subsistencia mínima de los solicitantes, cuando: (i) en el proceso de tutela se acreditó que el acto administrativo que niega la ayuda humanitaria se sustentó en información falsa;<sup>165</sup> (ii) ocurren hechos sobrevinientes que ponen al solicitante en una situación de urgencia extrema o manifiesta, que lo acreditan para recibir nuevamente la ayuda a pesar de haberla recibido con anterioridad;<sup>166</sup> (iii) el acto administrativo que niega la solicitud se

<sup>163</sup> “La ausencia de información cierta sobre las fechas en que las ayudas serán otorgadas se erige en un obstáculo para el goce efectivo de los derechos de los accionantes, derivado de la *carga desproporcionada* que genera la incertidumbre sobre el momento en que sus derechos vulnerados serán plenamente satisfechos y que les impide llevar a cabo una mínima planificación de su vida.” Corte Constitucional. Sentencia T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa). Ver también: sentencias T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-680 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>164</sup> Cf. Corte Constitucional. Sentencia T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa). Ver también: sentencias T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-680 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-157 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-192 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-414 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>165</sup> “Teniendo en cuenta estos hechos, la Sala estima que, en un primer momento, la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales a la prórroga de la asistencia humanitaria de emergencia de la peticionaria, pues, mediante oficio de 26 de marzo de 2008, le negó las ayudas solicitadas argumentando que no tenía legitimidad para elevar dicha solicitud pues no aparecía como jefe de hogar en el RUPD. Esta información no correspondía a la verdad, pues la peticionaria se encuentra inscrita en el RUPD como jefe de hogar desde el día 10 de agosto de 2005, y, en esta medida, Acción Social basó su decisión de no otorgarle a la peticionaria las ayudas solicitadas, en una información errada”. Corte Constitucional. Sentencia T-099 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

<sup>166</sup> “Luego de suministradas las ayudas humanitarias referidas anteriormente, los accionantes se refugiaron en un ‘ranchito’ que posteriormente fue destruido por el dueño del predio donde se encontraban, por lo que sus enseres, actualmente, se encuentran en la calle // la accionante solicitó ante Acción Social la ayuda humanitaria de emergencia, la cual fue negada por la entidad, bajo el argumento de que ya les habían otorgado éstos de conformidad con la ley // Las ayudas humanitarias suministradas a la actora y a su núcleo familiar, no obstan

fundamenta en supuestos de hecho acerca de la condición de vulnerabilidad de los accionantes –i.e. la capacidad para generar ingresos de otros miembros del núcleo familiar,<sup>167</sup> la idoneidad de las ayudas entregadas con anterioridad,<sup>168</sup> o el paso del tiempo como un indicio para asumir que se ha disminuido la vulnerabilidad<sup>169</sup>–, los cuales han sido *suficientemente* desvirtuados mediante el recurso de amparo; (iv) las autoridades motivan sus resoluciones a partir de análisis normativos<sup>170</sup> o fácticos<sup>171</sup> indebidos, entre otros casos.

Vale la pena reiterar que en estos escenarios, para justificar de manera adecuada la revocatoria de un acto administrativo y la adopción de una orden de entrega directa e inmediata de la ayuda humanitaria, es necesario tener en cuenta las reglas mencionadas con anterioridad, tanto las generales en materia de procedencia de la acción de tutela a favor de las personas desplazadas, como las específicas concernientes al respeto por el derecho a la igualdad entre las personas desplazadas, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad semejantes. El juez constitucional, por lo tanto, debe estar atento al cumplimiento de los requisitos mínimos, pero no desproporcionados, que es admisible exigirle a la población desplazada para interponer la acción de tutela y para proteger su derecho a la ayuda humanitaria; debe velar por una aplicación adecuada de los principios de *legalidad, buena fe, favorabilidad, pro homine* y

---

para que nuevamente puedan ser acreedores de las mismas, máxime, si se resalta que se encuentran en una situación de indefensión y marginalidad extremas”. Sentencia T-364 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>167</sup> “Acción Social indicó que no era posible la prórroga de la atención humanitaria de emergencia por existir en su grupo familiar cuatro personas en etapa productiva. Al respecto, la accionante manifestó, que en la actualidad su compañero y padre de sus hijos se encuentra desaparecido, situación que fue puesta en conocimiento ante las autoridades respectivas, en la declaración rendida donde expuso su condición de desplazada; aunado a ello, ha sido enfática al señalar que su hijo y nuera, quienes hacían parte inicialmente de su grupo familiar, ya no conviven con ella, en consecuencia advierte que en la actualidad su grupo familiar está constituido por ella y sus tres hijos menores, por lo que ha adquirido la condición de mujer cabeza de familia”. Corte Constitucional. Sentencia T-297 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>168</sup> “Es inadmisibles que Acción Social sostenga como argumento para negar la entrega de la ayuda a la población desplazada el hecho de haberse suministrado en una oportunidad, pues, es probable que la atención durante tres meses no sea suficiente para contribuir con la estabilización económica y social mínima de la víctima del desplazamiento y su familia (...) (i) se trata de una mujer víctima del desplazamiento forzado interno y además jefe de hogar; (ii) de acuerdo con el puntaje obtenido en la encuesta SISBEN y el nivel en el que fue ubicada, resulta evidente que no ha alcanzado un grado mínimo de estabilidad económica y social, luego requiere atención del Estado para sobreponerse a la crisis que atraviesa y (iii) la poca edad que alcanzan sus hijos (2 y 9 años), hace imperiosa su presencia permanente en el hogar, lo que a su vez dificulta la consecución de un empleo estable y por contera la estabilización en condiciones dignas”. Corte Constitucional. Sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>169</sup> Corte Constitucional. Auto 099 del 2016. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>170</sup> Acorde con [el artículo 18 de la Ley 418/97], para que pueda otorgarse la asistencia humanitaria a favor de las víctimas de la violencia política, los beneficiarios deben aportar entre otros documentos, un certificado que por expreso mandato legal debe ser expedido por una de las siguientes autoridades: la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal, o la entidad que haga sus veces. // En el caso objeto de estudio, la Sala encuentra que los certificados fueron expedidos por el Personero de Caucasia // En el caso sub examine se cumple con el requisito referido a la existencia de una certificación emitida por la autoridad competente de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 de la ley 418 de 1997, el cual siempre debe ser interpretado y aplicado de manera favorable a los derechos fundamentales de la población menos favorecida que se encuentre en situación de indefensión // la ley en ningún momento establece como requisito para el reconocimiento y entrega de la mencionada ayuda humanitaria, la existencia de un certificado expedido por la Fiscalía General de la Nación en el que se consigne cuáles fueron los móviles de la respectiva muerte y se identifiquen los presuntos autores del delito cometido”. Corte Constitucional. Sentencia T- 572 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>171</sup> “El *ad quem* señaló que de entrada se veía la falta de motivación de la misma resolución; criterio éste que comparte la Sala, como se explicó anteriormente, a pesar de que el demandante no hubiera controvertido la decisión negativa, pues finalmente la situación que él manifestó tanto en su declaración como en la demanda de tutela indican claramente que los conflictos armados se dieron para la época y la zona en que los refiere”. Corte Constitucional. Sentencia T-1144 de 2005 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).l



*veracidad*, para establecer cuándo las personas desplazadas enfrentan cargas desproporcionadas que les impiden reivindicar sus derechos de manera ordinaria; y debe ponderar cuándo los solicitantes se encuentran en situación de urgencia *manifiesta* o *extraordinaria* que amerita, de manera excepcional, adoptar una orden directa e inmediata de entrega de ayuda humanitaria, incluso con desconocimiento del sistema de turnos establecido por las autoridades. Esto último, con atención a que la sola constatación de algún error por parte de las autoridades en la motivación del acto administrativo que niega o disminuye los montos de la ayuda humanitaria, no quiere decir de entrada que el remedio a adoptar sea ordenar su entrega de manera inmediata y directa. Bien puede el accionante encontrarse en un nivel de vulnerabilidad bajo que justifique únicamente ordenar que se informe de manera adecuada acerca de la fecha en la que recibirá la ayuda, o que se realice una nueva valoración.

## **8. El derecho a la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado y la protección vía acción de tutela**

La Corte Constitucional, en una amplia línea jurisprudencial, reconoció que las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos son titulares de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, bajo el entendido de que se trata de un conjunto de derechos inescindible.<sup>172</sup>

En lo concerniente al derecho a la reparación, este Tribunal sostuvo que se trata de un derecho complejo que posee una naturaleza *fundamental* amparada por las normas internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia de los organismos internacionales y por nuestra Constitución Política.<sup>173</sup> El fundamento del deber de reparar radica en la obligación general del Estado concerniente al respeto y la garantía de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción (C.P. Art. 2). Por lo tanto, ante vulneraciones graves y generalizadas de derechos humanos, surge la obligación de reparar integralmente a las víctimas de tales violaciones, con la finalidad de restablecer integralmente su dignidad.<sup>174</sup> En caso de no ser posible la *restitutio in integrum*, este Tribunal reiteró que el Estado se encuentra en la obligación de implementar

<sup>172</sup> Esta Corte ha reiterado que la satisfacción del derecho a la reparación le impone al Estado la obligación de “satisfacer el derecho a la justicia y a la verdad de las víctimas mediante el diseño y garantía de recursos judiciales efectivos para que las personas afectadas puedan ser oídas, impulsar las investigaciones y hacer valer sus intereses en el juicio. Tales obligaciones incluyen el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados”. Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino). Además, se puede revisar la sentencia T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

<sup>173</sup> Los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional en torno al tema que ocupa la atención de la Sala, se enfocaron en establecer el fundamento constitucional de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de la violencia. Este fundamento se encuentra plasmado en numerosos artículos de la Carta Fundamental, entre ellos 1°, 2°, 12, 29, 93, 229 y 250 n. 6 y 7. Los valores y principios constitucionales en los que estos derechos encuentran sustento fueron recogidos por la sentencia SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Ver también sentencia C-228 de 2002 (M.P.s Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>174</sup> En la sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino), la Corte destacó que: “el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas. Adicionalmente, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de asegurar que tales crímenes no volverán a tener lugar.” En la misma dirección, ver la sentencia T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

estrategias orientadas a compensar la pérdida material y moral de acuerdo con el principio de equidad, a través de la *indemnización*.<sup>175</sup> Lo anterior, con independencia de los resultados que se logren en materia de investigaciones penales, del establecimiento de los responsables de tales violaciones, y sin perjuicio de que el Estado repita posteriormente contra los infractores.<sup>176</sup>

En diferentes fallos esta Corte sostuvo que quienes sufrieron los efectos del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener una *reparación íntegra y plena*, además de ser *justa, suficiente, adecuada, efectiva, oportuna y proporcional*.<sup>177</sup> Lo anterior, con la finalidad de restablecer, en la medida de lo posible, los derechos afectados por una situación que los ciudadanos no están obligados a soportar y, con ello, mitigar la acentuada situación de vulnerabilidad que usualmente produce el desarraigo.<sup>178</sup>

A pesar de que el derecho a la reparación es fundamental, la jurisprudencia precisó que esto no quiere decir que pueda considerarse como un derecho absoluto que pueda ser exigido inmediatamente por todas las víctimas del conflicto armado; no obstante, reiteró que las limitaciones presupuestales “*nunca podrán traducirse en una afectación excesiva o en una negación o desnaturalización de los derechos de las víctimas*.”<sup>179</sup>

La Corte dirimió esta tensión al estudiar la constitucionalidad de los principios de *progresividad y sostenibilidad*, recogidos en los artículos 17 y 19 de la Ley 1448 del 2011. Conforme lo estableció la jurisprudencia constitucional, si bien los derechos de las víctimas se reconocen de manera inmediata, su contenido se amplía progresivamente y su cobertura se extiende gradualmente respecto de la totalidad de víctimas a las que se refiere la ley.<sup>180</sup> Por esta razón, encontró razonable que los programas masivos de reparación administrativa, característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática, no se

<sup>175</sup> En esa línea se pueden estudiar las sentencias C-228 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre Lynett); C-370 de 2006 (M.P.s Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas); T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino); T-085 de 2009, (M.P. Jaime Araujo Rentería); T-159 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); T-159 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); T-076 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); C-820 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo); C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); T-114 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre otras.

<sup>176</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-572 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-1001 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-188 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>177</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo). En este pronunciamiento la Corte fundamentó su postura en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad “*en sentido lato*” (i.e. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, o Principios Pinheiro, y los Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones). También se puede consultar al efecto las sentencias T-236 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sáchica), SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

<sup>178</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araujo Rentería). Ver, entre otras, las sentencias T-114 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo) y la T-112 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>179</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>180</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-438 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y C-161 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la misma dirección, consideró que el principio de sostenibilidad plantea la necesidad de asegurar que “las medidas de reparación por vía judicial o administrativa sean efectivas en el tiempo y para todo el universo de víctimas que comprende la ley”. Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

encuentren en la capacidad de indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. En este tipo de situaciones, la Corte encontró que es legítimo definir plazos razonables para otorgar la indemnización administrativa y acoger, en esa dirección, determinados criterios que permitan priorizar la entrega de las medidas que correspondan. Este planteamiento implica analizar la situación concreta en que se encuentra cada accionante, para verificar si cumple o no con alguno de los supuestos que permiten darle prelación.<sup>181</sup>

Sobre el particular, la jurisprudencia que se ha proferido **en seguimiento a la sentencia T-025 del 2004** precisó que el sistema de priorización no puede derivar en una práctica inconstitucional, consistente en restringir arbitraria y desproporcionadamente el acceso de un grupo particular de víctimas a las medidas de indemnización, tal y como ocurre en la actualidad con la población desplazada por la violencia.<sup>182</sup> Por el contrario, las políticas de indemnización deben dar un estricto cumplimiento al principio de *coherencia*, tal como fue definido en su momento en la sentencia T-025 del 2004.<sup>183</sup>

El reconocimiento de los principios de gradualidad y progresividad no puede traducirse en que las personas desplazadas tengan que esperar de manera indefinida, bajo una completa incertidumbre, el pago de la indemnización administrativa. Por el contrario, en todos aquellos casos en los que estas personas se acercan a las autoridades para solicitar la entrega o información acerca del desembolso de la indemnización administrativa, es fundamental que las autoridades den plena observancia a las reglas que rigen la respuesta al *derecho de petición* y al *debido proceso*, sin que esto implique, como se acaba de exponer, que la respuesta sea una aceptación de lo solicitado.<sup>184</sup>

Así las cosas, cuando la Corte Constitucional conoció tutelas en las que se solicita la protección del derecho de petición en materia de indemnización administrativa, *generalmente* reiteró las reglas que de ordinario deben orientar la respuesta a las peticiones que los ciudadanos interponen ante las autoridades.<sup>185</sup> En algunos casos *excepcionales* la Corte fue más allá y ordenó

<sup>181</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>182</sup> Esta Sala encontró que el Decreto 1377 del 2014 representaba una *restricción desproporcionada* en torno al acceso de la población desplazada a la indemnización administrativa. A pesar de que los fines que perseguía el gobierno en materia de priorización para el acceso a tales recursos fuera constitucionalmente relevantes, al buscar encausar la indemnización a la reconstrucción del proyecto de vida de las familias desplazadas, dando prelación a los procesos adelantados de retorno o de reubicación, una vez superada la situación de emergencia derivada del desplazamiento mismo, su aplicación práctica restringía de forma desproporcionada el acceso de las personas desplazadas a la indemnización. Del total de víctimas, sólo el 17% fueron personas desplazadas, a pesar de representar el 84% de la población víctima registrada en el RUV. Lo que quiere decir, en términos brutos, que sólo el 1,3% de las personas desplazadas ha sido indemnizada, transcurridos más de cinco años tras la emisión de la Ley 1448. Cf. Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>183</sup> “La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

<sup>184</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica).

<sup>185</sup> Las autoridades deben: (i) Resolver de manera pronta y oportuna la cuestión; (ii) solucionar de fondo con claridad, precisión y congruencia lo solicitado y (iii) poner la respuesta en conocimiento del peticionario. Corte Constitucional. Sentencia T-908 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-068 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado). Es importante precisar que las reglas jurisprudenciales que se consolidaron alrededor de la entrega de la “ayuda humanitaria” plasmada en la ley 418 de 1997 –y posteriormente recogida en el decreto

el reconocimiento de la indemnización administrativa. Se trata de situaciones en las que, al interior del proceso judicial: (a) se logra acreditar, de manera *suficiente*, que la persona cumple con las características para acceder directamente a la indemnización administrativa, debido a la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, en los términos recogidos en la normatividad vigente;<sup>186</sup> (b) el solicitante enfrenta *cargas desproporcionadas*, como aquellas que se derivan de la espera indeterminada para obtener una respuesta de fondo a la solicitud, en el marco de un proceso administrativo que carece de claridad acerca de las etapas y los plazos que debe agotar una persona desplazada para acceder a la indemnización administrativa.<sup>187</sup>

Adicionalmente, la Corte señaló que el cumplimiento de las formas propias del *debido proceso* no debe entenderse como una simple sucesión de etapas, requisitos y términos, sino que se requiere comprender su verdadero sentido, vinculado de manera inescindible con el respeto y efectividad de los derechos fundamentales, razón por la cual su cumplimiento debe expresar en cada paso la protección y realización del derecho material de las personas.<sup>188</sup> Con ello, precisó que la definición de plazos razonables es fundamental para que el debido proceso se adelante sin dilaciones injustificadas. A pesar de que no existen unos parámetros que permitan establecer *a priori* un plazo razonable de forma general, este Tribunal resaltó la importancia de precisar criterios que, ligados a la materia que se analice en cada caso particular, pueden ayudar a establecer la razonabilidad del mismo,<sup>189</sup> tal y como se realizó, a manera ilustrativa, en materia penal.<sup>190</sup>

No obstante, a pesar de que uno de los fines más comunes que los solicitantes persiguen al ejercer el derecho de petición es el conocimiento de un plazo en el cual se van a desembolsar los recursos de la indemnización administrativa, la normativa aplicable no estableció términos puntuales o plazos perentorios para su pago, más allá de la vigencia de la ley.<sup>191</sup> La jurisprudencia constitucional tampoco esbozó parámetros en ese sentido que puedan aplicarse a todos los casos análogos.

---

1290 del 2008-, relacionadas con el respeto del derecho de los turnos y la necesidad de informar acerca de una fecha aproximada de entrega (*ver supra*, n.p.105), son aplicables al caso concreto. Si bien tales recursos se fundamentan en un título jurídico distinto (solidaridad y no responsabilidad del Estado), sus características (monto, propósito, periodicidad) se asemejan a la actual indemnización administrativa.

<sup>186</sup> En la sentencia T-130 de 2016 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), al encontrar que un hogar víctima de desplazamiento forzado, reclamante de la indemnización administrativa, se encontraba en situación de indefensión y vulnerabilidad extrema, la Corte estableció que cumplía con los requisitos señalados en la Resolución 0223 de 2013 para ser priorizado y, en esa medida, ordenó a la UARIV que una vez el Gobierno Nacional ponga a disposición el presupuesto para la entrega de las próximas indemnizaciones administrativas, tenga especial consideración del núcleo familiar del accionante en la próxima lista de priorizados para entrega de reparaciones administrativas e informe, en un periodo de 15 días, la fecha aproximada del pago.

<sup>187</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-236 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez), T-527 de 2015, (M.P. Gloria Ortíz Delgado) y T-114 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>188</sup> Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015 (M. P Jorge Pretelt Chaljub).

<sup>189</sup> Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>190</sup> Acogiendo los parámetros de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha establecido que la determinación del plazo razonable depende de un examen de factores como: (i) complejidad del asunto; (ii) actividad procesal del interesado; y (iii) la conducta de las autoridades judiciales, para el caso puntual del proceso penal. Corte Constitucional. Sentencia T-725 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

<sup>191</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 132; Decreto 4800 de 2011, artículo 159 y Decreto 1377 de 2014.

Finalmente, en los casos sometidos a revisión de la Corte Constitucional que abordan la indemnización administrativa a través del ejercicio del derecho de petición, se definió lo que a la luz de los principios constitucionales debe ser el alcance de la fase denominada “*documentación*” o “*reserva técnica*.”<sup>192</sup> Se trata de los casos en los que la entidad accionada no da respuesta a la solicitud elevada, por cuanto el expediente del solicitante se encuentra en un estado de validación para definir la procedencia de la medida de indemnización.<sup>193</sup> En estos escenarios, la Corte consideró que el tiempo que puede durar un caso en esta etapa “*no puede ser contrario a la celeridad, eficacia y eficiencia, principios que rigen a la población desplazada*.”<sup>194</sup> Este Tribunal dejó en claro, además, que es la institucionalidad la que debe impulsar el proceso, hasta que el material probatorio recaudado permita con certeza comprobar el cumplimiento de lo señalado en las normas vigentes para efectuar el pago requerido.<sup>195</sup>

### III. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

**Primera solicitud: exhorto a los jueces de la República para que se abstengan de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos y para posponer las sanciones por desacato que exigen su cumplimiento.**

La Unidad para las Víctimas solicitó a la Corte Constitucional disponer que los jueces de la República, al momento de resolver las acciones de tutela que reclaman el reconocimiento de las medidas de (i) ayuda humanitaria e (ii) indemnización administrativa, se abstengan de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, hasta el 31 de julio de 2017. Así, cuando conozcan tutelas que reclaman la protección del derecho de petición por solicitudes elevadas ante la UARIV, relacionadas con ambos componentes, los jueces deben proteger el derecho de petición, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad formal y material, pero posponiendo el cumplimiento del fallo hasta esa fecha. Con ello, la UARIV considera que las sanciones por desacato, tanto de arresto como multa, dictadas desde enero de 2012, deben entenderse suspendidas hasta el 31 de julio de 2017.

<sup>192</sup> En el marco del Decreto 1290 de 2008, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 154 del Decreto 4800 de 2011.

<sup>193</sup> Esta situación se presenta porque el paso del tiempo, entre la solicitud y la entrega de la medida, en muchos casos implica una reconfiguración del núcleo familiar a indemnizar. UARIV. *Respuesta a la orden 26 del auto 373 de 2016*, presentado el 15 de noviembre de 2016, pág. 11.

<sup>194</sup> La entidad debió aplicar con rigor la celeridad en la recolección de pruebas para determinar si la persona cumplía o no las condiciones para ser beneficiaria de la indemnización del Decreto 1290 de 2008. El parágrafo 3° del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 debe ser interpretado de acuerdo con los principios de diferencialidad, favorabilidad y progresividad, en aras de la protección efectiva de las personas víctimas del desplazamiento forzoso. Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>195</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 2015 (M.P. Gloria Stella Delgado Ortiz). La Corte evaluó un caso en el que la UARIV no había resuelto una solicitud elevada con anterioridad al 2011, alegando que el caso se encontraba en reserva técnica por falta de pruebas. Ante esta situación, la Corte recordó que la UARIV es la encargada de impulsar el trámite para dar cumplimiento a los requisitos legales que permitan acceder al pago de la indemnización administrativa. La Corte encontró que la entidad accionada, no sólo se abstuvo de resolver de fondo la petición, sino que trasladó la carga de la prueba a las demandantes, sin considerar que, en materia de desplazamiento forzado, corresponde a las autoridades competentes probar o desvirtuar las afirmaciones de los accionantes.

Conforme lo sostuvo esta Corporación, la adopción de cualquier medida que restrinja el acceso a la acción de tutela debe estar “*suficientemente sustentada y soportada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad*”.<sup>196</sup> Eso implica que cualquier disposición que limite el recurso de amparo debe estar (i) encaminada a la consecuencia de fines constitucionalmente imperiosos; (ii) debe tratarse de una medida idónea o apta para lograr el cometido constitucional propuesto; (iii) debe ser una actuación necesaria, esto es, debe ser *ineludible* para alcanzar el cometido superior y representar la *menos restrictiva* entre todas las alternativas posibles; y, finalmente (iv) debe ser una medida proporcional en sentido estricto, es decir, los beneficios esperados deben exceder “*claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales*”.<sup>197</sup>

Teniendo en cuenta que el resultado de la aplicación de este test de proporcionalidad varía dependiendo del componente, en primer lugar va a realizarse en materia de ayuda humanitaria, para luego evaluar la indemnización administrativa.

### ***Ayuda humanitaria***

(i) La solicitud elevada por la UARIV, consistente en exhortar a los jueces de la República para que, en materia de ayuda humanitaria, se abstengan de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que exigen su cumplimiento, persigue fines constitucionales imperiosos. Lo anterior, en tanto busca: proteger el derecho a la igualdad entre las personas desplazadas; garantizar los principios de subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela, buscando con ello preservar su efectividad; y desbloquear las trabas administrativas y judiciales que impiden que el acceso a los recursos de la ayuda humanitaria siga un proceso ordinario y reglado, fundamentado en los criterios de vulnerabilidad, priorización y la medición de carencias, que deben regir a todo el universo de desplazados.

(ii) La propuesta elevada por la Unidad para las Víctimas también es, en principio, idónea para lograr la finalidad propuesta. Al solicitar un plazo adicional que le permita responder, en bloque y de manera ordenada, las acciones de tutela relacionadas con la ayuda humanitaria, esa entidad dejaría de estar presionada para cumplir con los términos perentorios que son propios de las órdenes de tutela. Con ello, podría desembolsar los recursos respectivos a partir de un análisis de la situación de vulnerabilidad de los solicitantes, superar el rezago que aún se presenta en materia de tutelas, y fortalecerse operativamente para responder oportunamente todos los requerimientos judiciales. Esto le permitiría, a su vez, movilizar hacia la ruta administrativa una parte de los recursos institucionales, financieros y humanos que actualmente dedica para responder oportunamente a los recursos de amparo. En

<sup>196</sup> Corte Constitucional. Auto 320 del 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>197</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-470 del 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Haciendo referencia a la sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

consecuencia, la UARIV se encontraría en una situación más favorable para superar el rezago que todavía está pendiente en el trámite administrativo, al igual que las debilidades que le impiden responder a las peticiones en términos oportunos.<sup>198</sup>

(iii) Sin embargo, esta Sala Especial encuentra que la medida solicitada por la UARIV no es necesaria, en el sentido de ser *ineludible* para alcanzar el fin propuesto.

La UARIV implementó un plan de trabajo cuyos resultados alcanzados hasta el momento, junto con las proyecciones que realizó hacia el futuro, le van a permitir, en un término razonable (julio 2017): (i) superar el rezago actual en materia de tutelas y fortalecer su capacidad para responderlas oportunamente;<sup>199</sup> y (ii) disminuir la cantidad de tutelas interpuestas, lo que va a facilitarle, a su vez, el progresivo traslado de los recursos destinados a la contestación de las tutelas hacia el fortalecimiento de la ruta administrativa.<sup>200</sup> Con estas acciones adelantadas, la Unidad para las Víctimas logra preservar la *efectividad* de la acción de tutela, al tiempo que adopta algunos correctivos para desincentivar el uso del recurso de amparo, a través del fortalecimiento de la ruta administrativa.<sup>201</sup>

Los resultados alcanzados hasta el momento, junto con los cálculos y las tendencias presentadas por la UARIV, se sustentan en la adopción de correctivos institucionales *independientes* de la solicitud elevada ante esta Corporación.<sup>202</sup> O en otros términos, esta Sala Especial encuentra que la

<sup>198</sup> “La suspensión temporal de las sanciones [permite] estabilizar la atención de peticiones y formalizar los mecanismos de atención según la priorización que se disponga”. UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 33.

<sup>199</sup> “La Tabla 8 refleja la proyección para atender el rezago de las 48.483 acciones de tutela que actualmente tiene la Unidad para las Víctimas, además de la respuesta mensual a la proyección de 15 mil demandas de tutela notificadas a partir de octubre de 2016. Esto significa que mensualmente se atenderán, aproximadamente, 19.860 asuntos (15 mil del flujo, 1.500 del rezago y 3.360 de las tutelas que requieren alcance) que a julio de 2017 terminará con un pendiente mensual de 3 mil asuntos. // La reorganización interna que implementa la Unidad para las Víctimas ha permitido avanzar con el rezago de requerimientos de tutela pendientes que culminará en julio de 2017, además de atender, en oportunidad, los requerimientos judiciales notificados diariamente”. UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 45.

<sup>200</sup> “Las acciones de tutela han disminuido constantemente en su ingreso desde abril, fecha de corte que se tomó para el Plan de Trabajo. De las 23 mil tutelas radicadas en abril se pasó a 14 mil tutelas en septiembre de 2016, lo que significa que menos víctimas están acudiendo a este mecanismo de amparo constitucional // A partir de agosto de 2017 está proyectado que la operación podrá atender 15 mil tutelas mensuales que corresponden a un escenario de estabilización y normalización institucional // Esta proyección contempla la disminución de atención de tutelas (frente al promedio que se tiene hoy) para destinar este recurso humano a la atención de peticiones escritas para (...) lograr que la atención a las víctimas se de en sede administrativa y no judicial”. UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Págs. 43 y 45.

<sup>201</sup> “La Entidad ha logrado controlar el rezago de las acciones de tutela, [lo] que permite focalizar los esfuerzos institucionales con mayor intensidad en las peticiones donde, como es claro, debe brindarse la respuesta institucional de fondo. // El volumen mensual de tutelas se proyectó teniendo en cuenta la positiva expectativa que pretende lograrse a través de respuestas oportunas, de fondo y coherentes a las diferentes solicitudes que la población víctima realiza a través del canal escrito o verbalmente”. UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 33-45

<sup>202</sup> “Es preciso considerar que los objetivos señalados en proyecciones y metas obedecen al cumplimiento de acciones (i) a nivel institucional, (ii) a nivel interno de la operación de respuesta escrita, y (iii) a la articulación con otras dependencias de la Entidad, a fin de dar respuesta oportuna y eficiente a las acciones de tutela en todas sus instancias procesales. (...) Es posible enumerar las siguientes acciones adelantadas: (i) fortalecimiento del criterio jurídico de los agentes encargados de realizar la defensa de la Entidad; (ii) fortalecimiento de la estrategia de seguimiento a despachos de la Rama Judicial realizando visitas a los diferentes distritos judiciales; (iii) optimización de procesos a partir de nuevos desarrollos tecnológicos en el

problemática que enfrenta la Unidad para las Víctimas, para responder en términos oportunos y adecuados las acciones de tutela, no requiere del tipo de intervención en lo concerniente a la ayuda humanitaria, contrario a lo que ocurrió con los precedentes en materia pensional.

No hay que olvidar que las medidas que adoptó esta Corporación en el caso de CAJANAL respondieron a problemas iniciales de diseño y capacidad institucional. Estas fallas se materializaron en una capacidad insuficiente para responder a la demanda de servicios, lo cual produjo un atraso acumulativo en la respuesta a las solicitudes.<sup>203</sup> Lo anterior, acompañado de cambios en el entorno normativo que provocaron situaciones de especial complejidad en las que se presentaron atascamientos en el trámite de las solicitudes.<sup>204</sup> Por su parte, en el caso de COLPENSIONES, este Tribunal encontró que había una serie de factores externos, sobre los cuales la entidad no tenía un control directo, que le impedían cumplir con los términos legales.<sup>205</sup> Por lo tanto, la intervención de la Corte Constitucional se circunscribió, en un inicio, sólo a las solicitudes y pensiones relacionadas con el ISS en liquidación que no eran respondidas oportunamente, al tratarse de trámites y procedimientos que no estaban bajo el control de COLPENSIONES, mientras que se abstuvo de intervenir en el flujo ordinario que no se afectó por la transición.<sup>206</sup>

---

gestor de procesos LEX. Todas estas acciones se reportarán en los informes que se presentarán a la Corte Constitucional en el momento en que se dispongan”. UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 47.

<sup>203</sup> “Existe un desbalance entre la demanda de servicios y la capacidad institucional de respuesta, debido a que CAJANAL no posee instalaciones adecuadas, la planta de personal es insuficiente, y “... la plataforma tecnológica de los procesos misionales se sustenta en un lenguaje de primera generación que data de 1980 // CAJANAL. desde 1994 empezó a registrar un represamiento que para la época fue de 10.276 solicitudes hasta llegar a 90.000 en 2006”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>204</sup> Esta Corte encontró, a manera ilustrativa, que las siguientes reformas normativas implicaron traumatismos en CAJANAL que le impedían responder a las solicitudes de manera adecuada y oportuna: “el reajuste de pensiones dispuesto por la ley en 1966, trajo consigo dificultades financieras en la entidad y la acumulación de un buen número de expedientes. // En 1976 la Caja asumió el pago de las pensiones de los maestros, que hasta entonces era una obligación del Ministerio de Hacienda, lo que representó un incremento del 100% en el número de pensionados en la nómina”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>205</sup> “De los 87.018 trámites relacionados con acciones de tutela recibidas durante los primeros 4 meses de funcionamiento de COLPENSIONES, el 100% correspondían a situaciones que debía resolver el ISS // Más del 90% de las acciones de tutela en contra del régimen de prima media se refieren a falta de respuesta a derechos de petición que dependen del efectivo traslado de los expedientes administrativos del ISS en liquidación // La liquidadora del ISS no ha finalizado el proceso de identificación, inventario e intervención de los expedientes administrativos que deben ser remitidos a COLPENSIONES para resolver las peticiones pensionales y cumplir los fallos judiciales ordinarios y de tutela. Adicionalmente, COLPENSIONES reporta que se están presentando fallas en la calidad de los envíos efectuados por el ISS, pues ha encontrado diversas situaciones que infringen los protocolos de remisión acordados por las partes. Esto ha perjudicado la planeación operacional de COLPENSIONES y generado perplejidad sobre el momento en que se normalizaría el funcionamiento del nuevo administrador del régimen de prima media.” Corte Constitucional. Autos 110 y 320 del 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>206</sup> “En ese sentido la orientación de la decisión a proferir estará dirigida a disponer que COLPENSIONES tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para responder los derechos de petición radicados ante el ISS. Dentro de ese mismo término límite deberá cumplir todas las sentencias dictadas en contra del ISS, pendientes de acatamiento, y las que se tomen luego de esta decisión, en las que se ordene responder una petición o el reconocimiento de una pensión negada en su momento por la entidad ahora en liquidación. Lo expuesto, sin embargo, únicamente en relación con las solicitudes radicadas en su momento ante el ISS y los fallos que sean producto de acciones u omisiones de la misma entidad, y con las salvedades que se realizarán más adelante (*Infra 24 y 42*). // Lo anterior por cuanto está acreditado que el presidente de COLPENSIONES aseguró, de una parte, que la problemática de la entidad únicamente radica en las solicitudes y tutelas pendientes de resolución y acatamiento por el ISS y, de otra, que COLPENSIONES actualmente se encuentra respetando en términos reales los plazos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la respuesta a las peticiones radicadas ante esa entidad, y los plazos de obediencia a los fallos judiciales proferidos en su contra”. Corte Constitucional. Auto 110 del 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).



Es cierto que, en el presente caso, la UARIV también recibió solicitudes sin resolver de la anterior institucionalidad; no obstante, se trata de porcentajes no muy elevados, sobre los cuales esa entidad tiene pleno control y acceso, lo que explica que ya fueron estudiadas y valoradas en su totalidad.<sup>207</sup> Esto quiere decir que, al menos en materia de ayuda humanitaria, las solicitudes heredadas de la anterior institucionalidad no fueron el motivo de las dificultades actuales. A su vez, la Unidad para las Víctimas enfrentó un aumento marcado de personas registradas, como resultado de los cambios en el entorno normativo propiciados por la expedición de la Ley 1448, lo que ha traído consigo una mayor carga en la entidad debido al aumento creciente del número de peticiones (en un 45%) y acciones de tutela (172%) presentadas.<sup>208</sup> Sin embargo, contrario a lo que afirma la UARIV, este aumento no responde en términos estrictos a la entrada en vigencia de la Ley 1448 del 2011 y al respectivo aumento del registro desde entonces.

En efecto, el incremento de peticiones se volvió drástico sólo a partir del 2013, ya que en los años 2011 y 2012, por ejemplo, se presentaron volúmenes similares a aquellos del 2010, cuando Acción Social operaba el Sistema en el marco de la Ley 387 de 1997. Por su parte, el aumento de tutelas fue vertiginoso sólo a partir del 2014, alcanzando sus picos más altos en el segundo semestre del 2015 y el primero del 2016, ya que los años 2011-2013 presentaron tendencias similares a aquellas de los años 2009 y 2010, cuando operaba Acción Social. En esta dirección, el comportamiento de los incidentes de desacato durante los años 2010 (21.898) y 2011 (41.803), cuando Acción Social y el DPS dirigían el Sistema, respectivamente, fue bastante similar a la tendencia que rigió cuando la UARIV asumió la dirección del SNARIV, durante los años 2012 (21.993) y 2013 (41.047). Nuevamente, los incidentes se dispararon a partir del 2014 (61.844), y alcanzaron su punto más alto en el 2015 (91.758).<sup>209</sup>

De todas formas, la UARIV pudo sortear ese aumento progresivo de peticiones y de tutelas radicadas, y fue únicamente durante el primer semestre del año 2015 cuando se presentó una disminución no explicada en su capacidad para gestionarlas (ver tabla infra). Esta situación se empezó a corregir a partir del segundo semestre del mismo año y, de acuerdo con lo informado por la entidad, va a poder estabilizarse en un término razonable debido a las actuaciones que está adelantando para tal efecto.<sup>210</sup> Como se explicó, para julio de 2017 la UARIV espera superar el rezago en materia de contestación de tutelas, aunque todavía está enfrentando dificultades para ponerse al día en materia de

<sup>207</sup> “La Unidad para las Víctimas recibió de la anterior institucionalidad 302.508 solicitudes sin resolver. Estas corresponden a marcos normativos preliminares de los cuales: (i) 265.543 solicitudes se realizaron en el marco del Decreto 1290 de 2008; (ii) 22.737 solicitudes se realizaron bajo Ley 387 de 1997; (iii) 14.228 solicitudes se presentaron en el marco de la Ley 418 de 1997. A la fecha, estas solicitudes se encuentran analizadas y estudiadas en su totalidad”. UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 37.

<sup>208</sup> En el 2011 la institucionalidad contabilizaba un registro aproximado de 4.5 millones de víctimas del conflicto armado (...). Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, el universo de esta población tiene un incremento, aproximado, de 3.7 millones de personas. (...) Entre los años 2012 y 2015 la interposición de este tipo de procesos [tutela] tuvo un incremento equivalente al 172%, [mientras que] la radicación de derechos de petición aumentó el 45%”. UARIV. *Solicitud*. Págs. 7-13.

<sup>209</sup> UARIV. Op.Cit. *Respuesta al auto 605 de 2016*. Enero de 2017, pág 21.

<sup>210</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Págs. 43 y 45.

peticiones, razón por la cual extendió el plazo para superar este atraso y fortalecer la ruta administrativa hasta diciembre de 2017.

Tabla 1. Radicación Derechos Petición 2009 – 2011

ACCIÓN SOCIAL / DPS - DERECHOS DE PETICIÓN 2009-2011						
	2009		2010		2011	
	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II
Radicadas	124.265	186.563	326.567	234.446	201.324	240.999
Contestadas	124.265	186.563	326.567	234.446	201.324	240.999

Fuente: Unidad para las Víctimas – Informes Registro Público de Peticiones

Tabla 2. Radicación Derechos Petición 2012 – 2016

UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS - DERECHOS PETICIÓN 2012-2016										
	2012		2013		2014		2015		2016	
	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II
Radicadas	325.880	382.725	510.916	532.835	568.299	553.800	542.077	598.005	358.703	372.623
Contestadas	325.880	382.725	510.916	532.835	568.299	553.800	416.329	620.275	361.440	405.838

Fuente: Unidad para las Víctimas – Informes Registro Público de Peticiones /Aplicativo LEX

Tabla 3. Radicación Tutelas 2009 – 2011

ACCIÓN SOCIAL / DPS - TUTELAS 2009-2011						
	2009		2010		2011	
	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II
Radicadas	32.599	57.200	70.335	41.086	35.761	37.321
Contestadas	32.599	57.200	70.335	41.086	35.761	37.321

Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Aplicativo Astrea - Oficina Jurídica

Tabla 4. Radicación Tutelas 2012 – 2016

UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS - TUTELAS 2012-2016										
	2012		2013		2014		2015		2016	
	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II	Semestre I	Semestre II
Radicadas	37.238	37.034	49.423	69.920	87.952	89.966	103.846	114.295	118.403	78.896
Contestadas	37.238	37.034	49.423	9.920	87.952	89.901	16.199	145.694	126.822	115.145

Fuente: Unidad para las Víctimas. Aplicativo Astrea y LEX – Oficina Jurídica y Grupo de Respuesta Escrita

Si bien el Gobierno nunca fue claro acerca de las razones que explicaron el aumento drástico de las tutelas en el periodo **2014-2016 (primer semestre)**, ni las causas que llevaron a la marcada disminución de su capacidad de respuesta justo en el momento en el que se agudizó su interposición (durante el primer semestre del 2015 sólo resolvió 16.199 tutelas), en la información aportada por las mismas autoridades y los acompañantes del proceso se pueden mencionar dos posibles causas. De una parte, el artículo 155 de la Ley 1448 dispuso que el Registro de Víctimas sólo iba a estar abierto hasta el mes de junio del 2015, para aquellas personas que hubieran sufrido un hecho victimizante con anterioridad a la expedición de la ley.<sup>211</sup> Debido a esta fecha de cierre, se presentó el mayor número de personas registradas durante el año 2014 (405.819 en el primer semestre y 416.988 en el segundo) y el primer semestre del 2015

<sup>211</sup> L.1448/11 art.155: “Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley”.

(558.308), lo que pudo traducirse en un aumento de los requerimientos administrativos y judiciales ante las autoridades.<sup>212</sup> De la otra, ante la noticia de un cambio de modelo para medir las carencias y entregar la ayuda humanitaria, que iba a empezar a implementarse a lo largo del 2015, es probable que las víctimas hayan aumentado el número de solicitudes (peticiones y tutelas) relacionadas con ese componente.<sup>213</sup>

Por lo tanto, esta Sala Especial encuentra que la situación que afectó a la UARIV fue un aumento acentuado *coyuntural* en la interposición de tutelas, en contraste con una drástica disminución, también *coyuntural*, en su capacidad de respuesta (distinto a los problemas estructurales de diseño y operación de CAJANAL). Se trata, además, de un escenario sobre el cual la misma entidad tiene, en términos generales, el control para adoptar los correctivos necesarios (contrario al caso de COLPENSIONES que dependía de las actuaciones del ISS en liquidación). En consecuencia, no resulta *indispensable* realizar una intervención tal como la solicita la Unidad para las Víctimas.

(iv) Las acciones propuestas por la UARIV tampoco son proporcionales en *sentido estricto*, en tanto los beneficios esperados no exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

Como se explicó en secciones anteriores, existe una profusa jurisprudencia que reconoce el doble imperativo de mantener la *eficiencia* del recurso de amparo para que las personas desplazadas reclamen la protección urgente y efectiva de sus derechos fundamentales; al tiempo que reivindica la importancia de preservar el derecho a la igualdad entre los miembros de esa población, junto con el respeto de los principios de subsidiariedad e inmediatez. No obstante, el planteamiento de la Unidad para las Víctimas atiende principalmente sólo al segundo de los imperativos, al eliminar la posibilidad, así sólo sea de manera momentánea, de que las personas desplazadas reclamen la protección inmediata de su derecho fundamental al mínimo vital, en aquellos casos *excepcionales* en los que procede la acción de tutela para solicitar la entrega inmediata y prevalente de la ayuda humanitaria (*ver supra*. Secciones 6 y 7).

Sumado a lo anterior, la propuesta de la Unidad implica que las personas desplazadas dependan *enteramente* del trámite administrativo recogido en el Decreto 2569 del 2014.<sup>214</sup> Si bien la implementación de este nuevo modelo de medición de carencias se puede traducir en una asignación más focalizada, racional y equitativa de los recursos que componen la ayuda humanitaria, tal y

<sup>212</sup> UARIV. Op.Cit. *Respuesta al auto 605*. Enero de 2017. Pág 16.

<sup>213</sup> “La circunstancia que da lugar a la solicitud excepcional aquí analizada, demuestra que es altamente probable que el incremento significativo del uso de las acciones de tutela por parte de las víctimas se encuentra asociado en su aspecto temporal a la entrada en vigencia de dicho decreto (2569 del 2014) caracterizado por establecer *nuevas* exigencias y supuestos de hecho para el reconocimiento y suspensión de las ayudas humanitarias que incluso han sido cuestionados por la Comisión de Seguimiento o las Mesas de Participación de Víctimas”. CSPPDF. *Algunas reflexiones jurídicas sobre la solicitud de suspensión de sanciones por desacato presentada por la UARIV y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado a la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional*. Julio del 2016, pág. 5.

<sup>214</sup> Mediante el decreto 2569 del 2014, incorporado al 1084 del 2015, el Gobierno Nacional modificó los criterios para la entrega de la atención humanitaria, buscando ajustar el modelo a las necesidades y carencias actuales de los hogares en lo concerniente a los componentes de la subsistencia mínima.

como se recogió en el auto 373 del 2016<sup>215</sup> y reiteró la Contraloría General de la República;<sup>216</sup> todavía requiera de ajustes importantes debido a falencias logísticas y operativas que pueden materializarse en obstáculos para recibir la ayuda humanitaria, tal como ocurre con las dificultades de acceso para diligenciar oportuna y adecuadamente el PAARI, debido a su insuficiente cobertura.<sup>217</sup>

A su vez, los Organismos de Control alertaron acerca de la falibilidad de varios de los supuestos que informan el actual modelo de medición de carencias, los cuales pueden arrojar resultados desacertados en la definición del nivel de vulnerabilidad de las personas desplazadas.<sup>218</sup> Esto responde, entre otras razones, a lo siguiente: algunos de los registros administrativos a partir de los cuales la UARIV realiza la medición de carencias se encuentran desactualizados;<sup>219</sup> la información que guardan puede ser, en muchos casos, falible;<sup>220</sup> la UARIV mide la vulnerabilidad a través de una serie de presunciones que, si bien pueden tener un soporte técnico, justificado y necesario desde la perspectiva global de la política pública, también son

<sup>215</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Sección 2.3.2.2.2. (iii).

<sup>216</sup> A juicio de este organismo de control, la aplicación de este molde: “permite focalizar y priorizar a la población sujeto de atención y de reparación. Habría una mayor eficiencia en la asignación de los recursos de atención humanitaria, en la medida en que éstos se orienten hacia la población que realmente necesita dicha atención. Incluso puede generarse un ahorro o ampliar la cobertura de la atención humanitaria. //Se reduciría el monto de recursos requeridos para la operación, puesto que se puede focalizar la ubicación territorial de la AH. // Permite una mejor orientación de la oferta institucional. // Permite superar el carácter asistencialista en que había derivado la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado. // Las mediciones a través de registros administrativos implican ahorro de recursos en la medida en que se reduce la población sobre la que la UARIV debe hacer encuestas propias (tipo PAARI). // Permite activar la atención y reparación por oferta, porque el Estado tendría identificadas las familias con carencias para atenderlas en subsistencia mínima y con no carencias para atenderlas en reparación. // Los recursos asignados para indemnización serían más eficaces en términos de su contribución a la estabilización socioeconómica de las víctimas, puesto que habría una mayor posibilidad que éstos se invirtieran en proyectos productivos o vivienda que en suplir necesidades de subsistencia”. Contraloría General de la República. *Concepto de la CGR frente a la solicitud elevada por la UARIV y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en torno a la suspensión de las sanciones impuestas a las directivas de la UARIV, derivadas del desacato de fallos de tutela*. Presentado el 28 de junio de 2016. Págs. 20- 21.

<sup>217</sup> Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Sección. 2.3.2.2.2.

<sup>218</sup> “El modelo no puede ser entendido como una fórmula infalible de clasificación de la situación de las víctimas, pues las condiciones sociales de muchas de ellas son suficientemente complejas como para que a pesar de no enmarcarse en el estándar de los niveles de carencias exigidos para la entrega de la ayuda humanitaria, sí requieran la continuidad de este componente. Hasta ahora no se cuenta con un procedimiento que pueda flexibilizar el Modelo para la atención de casos excepcionales”. Defensoría del Pueblo. Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas. *Análisis del modelo de medición de carencias de subsistencia mínima*. Presentado el 05 de julio del 2016, pág. 21

<sup>219</sup> “En visita administrativa a la UARIV realizada el 27 de mayo 2016, en respuesta a la inquietud sobre el nivel de actualización de los registros administrativos utilizados para los cruces, la institución manifiesta que durante el primer trimestre de 2016 el corte más actualizado de estos registros es de 2013”. Defensoría del Pueblo. Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas. *Análisis del modelo de medición de carencias de subsistencia mínima*. Presentado el 05 de julio del 2016, pág 7. En la misma dirección, el Consejo Noruego para Refugiados encontró que cuando la valoración se realiza mediante la información institucional que reportan las entidades a nivel territorial “surgen muchos problemas en tanto dicha información no se actualiza en tiempo real, lo que implica que las medidas no necesariamente se ajusten a las condiciones y necesidades de la población.” CNR. *Observaciones al traslado de documentación enviada por la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en virtud de la solicitud efectuada en los autos 373, 395 y 495 de 2016*. Presentado el 17 de enero del 2017. Pág. 5.

<sup>220</sup> A manera de ejemplo, “[a partir de] la existencia de un crédito no se puede derivar que un hogar tiene lo necesario para garantizar su subsistencia mínima y que no tiene carencias en alojamiento y alimentación. Estos casos prueban que al aplicar los filtros de generación de ingresos en primer lugar -que más bien corresponden a presunciones- y dejar de realizar otros cruces efectivos en el sistema frente a otras fuentes de información, [se] impide una caracterización más aproximada a la realidad del hogar”. Defensoría del Pueblo. Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas. *Análisis del modelo de medición de carencias de subsistencia mínima*. Presentado el 05 de julio del 2016, pág 13.

susceptibles de controvertirse en el caso concreto, de acuerdo con los parámetros fijados por la Corte Constitucional;<sup>221</sup> y la ausencia de información periódica, continua y de alta calidad que permite trazar la situación de las personas desplazadas en las distintas etapas que tienen que surtir para superar la situación de emergencia y alcanzar la estabilización socioeconómica.<sup>222</sup>

Por ambas razones, esta Sala Especial considera que resulta demasiado gravoso impedirles a las personas desplazadas que acudan a la vida judicial para reclamar la protección urgente y efectiva de su derecho fundamental al mínimo vital, ya sea para solicitar la entrega directa e inmediata de la ayuda humanitaria en las circunstancias *excepcionales* que lo ameritan, como para revocar los actos administrativos que se encuentren indebidamente fundamentados.<sup>223</sup>

No se puede olvidar la consolidada jurisprudencia constitucional mediante la cual este Tribunal revocó actos de la administración relacionados con la ayuda humanitaria cuando ha encontrado que se sustentan en información falsa y/o en análisis fácticos o normativos indebidos; cuando el solicitante padece hechos sobrevinientes que no son registrados en su momento por la institucionalidad, los cuales lo pueden hacer titular de una nueva entrega de la ayuda humanitaria; y cuando el acto administrativo que niega la solicitud se fundamenta en supuestos de hecho acerca de la condición de vulnerabilidad de los accionantes que fueron *suficientemente* desvirtuados mediante el recurso de amparo (*ver supra*. Sección 5)

En última instancia, esta Sala Especial encuentra que los beneficios institucionales y administrativos que se persiguen con la suspensión de la entrega de la ayuda humanitaria, o con la reducción de su monto, en aquellos casos en los que las personas no la necesitan con la intensidad y la premura que la alegan, no exceden de manera evidente los riesgos que surgen para una persona que se encuentre en una situación de extrema necesidad y, a pesar de ello, no cuente con la tutela para exigir su entrega de manera directa e inmediata.

Por lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004 va a *denegar* la solicitud elevada por la UARIV, consistente en exhortar a los jueces de la República para que se abstengan de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que exigen su cumplimiento, *en materia de ayuda humanitaria*.

<sup>221</sup> PGN. Junio de 2016. Pág. 4.

<sup>222</sup> “El modelo tiene un soporte conceptual y técnico, pero la eficacia de sus resultados depende de la calidad de la información que soporta la medición. En consecuencia, la UARIV debe hacer esfuerzos para lograr información fidedigna, periódica y de alta calidad // Dado que las mediciones en superación de subsistencia mínima y superación de vulnerabilidad son distintas (en generación de ingresos) pueden presentarse ambigüedades. En consecuencia se recomienda incluir una fase de conciliación de las dos mediciones.” Contraloría General de la República. Op.Cit. Junio de 2016. Pág. 21.

<sup>223</sup> “La instauración de acciones de tutela puede ser el resultado de la ausencia de *plena constitucionalidad* de los criterios de acceso a las medidas resaltadas o de la aplicación de los mismos, de suerte que [lo que] puede estar llevándose a cabo en estos casos [es] un ajuste constitucional de dicho estado de cosas por parte de los jueces constitucionales en un entorno en el que es difícil establecer criterios de priorización fijos para el acceso a derechos fundamentales”. CSPPDF. Op.Cit. Julio del 2016, pág. 6.

No obstante, atendiendo a los problemas que enfrenta la UARIV para responder a los recursos administrativos y judiciales de manera adecuada y oportuna, esta Sala Especial considera que es preciso exhortar a los jueces de la República para que, en el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman el reconocimiento de la ayuda humanitaria y/o la protección del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con este componente, observen tanto las reglas *generales* relacionadas con: la procedencia de la acción de tutela a favor de las personas desarraigadas, la aplicación de la presunción de veracidad, y el decreto oficioso de pruebas por pare del juez constitucional; como las *específicas* concernientes a la protección del derecho petición y al acceso a la ayuda humanitaria, recogidas en las páginas precedentes (*ver supra*. Secciones 3-7). Sumado a lo anterior, atendiendo a las dificultades que enfrenta la UARIV para responder oportunamente las acciones de tutela, esta Sala va a exhortar a los jueces para que amplíen el plazo que otorgan a la UARIV, usualmente de 48 horas, y fijen un término razonable para dar una respuesta oportuna y de fondo a la petición.

La necesidad de este exhorto se justifica en un razonamiento que responde a la problemática global que se aborda en este pronunciamiento, la cual excede el conocimiento que pueden llegar a tener los jueces cuando deciden los casos concretos. Desde esta perspectiva “macro” de la política pública, los razonamientos que a nivel individual son acertados se pueden volver problemáticos. Este exhorto, a su vez, parte de una sistematización de las reglas jurisprudenciales más relevantes y actualizadas concernientes a la protección vía tutela del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la ayuda humanitaria de emergencia, que esta Sala pone a disposición de los jueces de la República, como una serie de opciones interpretativas y de precisiones jurídicas que contribuyan a abordar el cúmulo de tutelas que están conociendo los distintos despachos del país en la materia.

De manera adicional a las consideraciones recién expuestas, no hay que olvidar que la presunción de veracidad, contenida en el Decreto-Ley 2591 de 1991, consiste en “*un instrumento para sancionar el desinterés o la negligencia de la autoridad pública contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información y ésta no es allegada dentro del plazo respectivo o simplemente no llega*”.<sup>224</sup> Como en este caso la falta de respuesta oportuna a los requerimientos judiciales responde a factores más generales que afectan a la Unidad para las Víctimas, los cuales no pueden ser, *prima facie*, imputados a sus directivos a título de desinterés o negligencia,<sup>225</sup> la aplicación de la presunción de veracidad tiene que matizarse en este tipo de contextos y, por lo tanto, su uso debe ser acorde al doble imperativo de preservar la eficiencia e idoneidad del recurso de amparo, junto con el respeto del derecho a la igualdad y los principios de inmediatez y subsidiariedad, en los términos descritos en este pronunciamiento (*ver supra*. Secciones 3-7)

---

<sup>224</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-517 del 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>225</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Por lo tanto, en estos escenarios de bloqueos institucionales, la aplicación de la presunción de veracidad deberá estar fundada en el cumplimiento de ciertas cargas procesales y probatorias que sea válido exigirles a las personas desplazadas en el caso concreto, *para así dar por ciertos los hechos que se alegan*, atendiendo en todo caso a las limitaciones y dificultades que estas personas enfrentan para reivindicar sus pretensiones, siempre de cara a la realización efectiva de sus derechos. Si el juez no cuenta, en todo caso, con elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión de fondo, debe oficiosamente desplegar las actividades que considere necesarias, incluido el decreto de pruebas, para constatar la veracidad de los hechos alegados y, así, esclarecer la amenaza o vulneración de derechos que amerite la adopción de una orden específica.<sup>226</sup>

Al respecto, vale la pena recordar que la Corte denegó las pretensiones de los solicitantes cuando no acreditan de ninguna manera las circunstancias o el perjuicio que justifican el acceso a una determinada prestación económica, más allá de interponer la acción de tutela de manera mecánica y casi simultánea a la radicación de una petición; y cuando recurren al recurso de amparo sólo para adelantar un trámite que ya se encuentra en curso en la ruta administrativa, salvo que medie una circunstancia apremiante que lo amerite. Este Tribunal también desaprobó que los jueces adopten decisiones de fondo sin cerciorarse acerca de la veracidad de las circunstancias que provocaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Así, de manera reciente, reprochó que los jueces de instancia, en aplicación de los principios de *veracidad y buena fe*, dieran por ciertos los hechos descritos por los actores y ordenaran la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, sin contar con el material probatorio necesario. Y, particularmente en los casos en los que fallaron a partir de formatos similares, genéricos, que no contienen mayor información a partir de la cual se pueda advertir algún tipo de afectación a la subsistencia mínima, la Corte Constitucional exhortó a los jueces para que apliquen el principio de oficiosidad y den prevalencia al derecho sustancial sobre el formal. Esto, con la finalidad de que ordenen pruebas o requieran la información adicional que les permita evidenciar la existencia de la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales que los accionantes alegan dentro del proceso de tutela, para así determinar la procedencia de las prestaciones requeridas (*ver supra*. Sección 5).

Así las cosas, en aplicación de las reglas *generales y específicas* recogidas en este pronunciamiento, cuando los jueces tengan conocimiento de acciones de tutela en las cuales las personas desplazadas alegan la vulneración del derecho de petición cuando solicitan, por ejemplo, la entrega de la ayuda humanitaria o

---

<sup>226</sup> Conforma lo ha reiterado recientemente esta Corporación, “aun cuando la acción de tutela se caracteriza por su informalidad, quien acude a ella para obtener la protección de sus derechos fundamentales tiene, en principio, la carga de efectuar un relato de los hechos que originaron la amenaza o vulneración de los mismos en forma clara y precisa y, además, en la medida de lo posible, aportar las pruebas que estén a su alcance // Por su parte, para proferir una sentencia judicial que ponga fin a la controversia originada por la aparente amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, el juez constitucional debe alcanzar el convencimiento necesario para determinar si existió o no la afectación de los derechos del actor y si la entidad accionada es la responsable de tal circunstancia. Para tal efecto, le corresponde al juez de tutela constatar la veracidad de los hechos narrados y valorar las pruebas que aporta el accionante y en caso de que ellas no sean presentadas, deberá decretar y practicar las pruebas que considere necesarias para la constatación de la problemática que se puso de presente con el escrito de tutela”. Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).



información al respecto, deben, *en principio*, proteger únicamente el derecho de petición, ordenando a las autoridades que den una respuesta de fondo, precisa y oportuna al solicitante, salvo cuando se presenten las *circunstancias excepcionales* que ameritan la adopción de una orden directa e inmediata (*ver supra*. Sección 6). Lo anterior, dependiendo del tipo de afectación que haya sido debidamente acreditada dentro del proceso, ya sea por los accionantes -una vez se ha verificado el cumplimiento de las actuaciones procesales y sustantivas que es legítimo exigirles-; o en el marco de la potestad oficiosa con la que cuenta el juez, incluido el decreto de pruebas, para adoptar una decisión de fondo adecuadamente sustentada.

Sumado a lo anterior, teniendo en cuenta los problemas institucionales que enfrenta la UARIV que le impiden cumplir las órdenes de los jueces en el término solicitado, generalmente de 48 horas, esta Sala va a requerir a los operadores judiciales para que amplíen el plazo y fijen un *término razonable* para cumplir con la orden de dar una respuesta de fondo, precisa y oportuna a los derechos de petición, acorde con las dificultades que afronta la Unidad.<sup>227</sup> **Este requerimiento se va a extender hasta que culmine el mes de diciembre de 2017, fecha prevista por el Gobierno para que supere el rezago que enfrenta en materia de peticiones y para que pueda fortalecer su capacidad administrativa de respuesta.**<sup>228</sup>

Esta Sala Especial reitera que con estas consideraciones no está realizando una valoración judicial de la constitucionalidad o la legalidad de las decisiones adoptadas por los jueces de tutela que conocen de estos casos, razón por la cual no deben considerarse como un reproche de legalidad sobre asuntos que no han sido sometidos al debido proceso constitucional.

Por el contrario, esta Sala encuentra que en este contexto, tal como ocurrió en materia pensional, los jueces fallaron los *casos individuales*, en principio, conforme a derecho.<sup>229</sup> Lo anterior, porque en la amplia jurisprudencia que esta Corporación profirió en lo concerniente a la protección del derecho de petición *vía tutela*, existen precedentes que pueden sustentar las decisiones concretas

<sup>227</sup> “La Unidad para las Víctimas ha implementado una serie de estrategias que han permitido disminuir los tiempos de respuesta a los requerimientos judiciales, relacionados con aquellos casos que cuentan con la información institucional a disposición. De tal suerte que frente a estos casos el tiempo promedio de gestión y trámite de solicitudes o requerimientos por acción de tutela está en **7 días** promedio para noviembre de 2016. Esto significa una reducción de tiempos en un 59% frente a los **17 días** requeridos e informados en mayo de 2016.” UARIV. Op.Cit. *Respuesta al auto 605*. Enero de 2017. Pág. 22.

<sup>228</sup> UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Págs. 33-36, 45.

<sup>229</sup> “La actuación de los jueces que conocieron de los incidentes de desacato se ajustó a derecho, puesto que procedieron respetando las garantías del debido proceso y adoptaron su decisión a la luz de los elementos obrantes en el expediente y de la normatividad aplicable. // Sin embargo, puede predicarse la existencia de una especie de lo que la jurisprudencia había denominado “*vía de hecho por consecuencia*”, puesto que no obstante que las decisiones judiciales, son, como se ha dicho, correctas individualmente consideradas, comportan una violación de los derechos del afectado, que resulta, no de una actitud contraria a derecho de los jueces, sino de una situación estructural no susceptible de apreciarse en los casos concretos”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).



adoptadas por los jueces de instancia, ya sea en materia de ayuda humanitaria,<sup>230</sup> y/o en aplicación de la presunción de veracidad.<sup>231</sup>

Este exhorto se justifica, precisamente, en la necesidad de adoptar una perspectiva global que permita analizar, más allá de los casos individuales, las problemáticas que explican, desde el marco general de la política pública, la imposibilidad de la UARIV para responder oportunamente las peticiones y acciones de tutela que interponen las personas desplazadas.

En consecuencia, los criterios y las opciones interpretativas que se acaban de señalar, junto con la recopilación y sistematización de la última jurisprudencia relevante en la materia, tal y como se recoge en este pronunciamiento, no son un impedimento para que los jueces de la República, en el marco de la autonomía judicial que los enviste, se aparten de los mismos a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

### ***Indemnización administrativa***

(i) La solicitud de la UARIV, consistente en exhortar a los jueces de la República para que, en lo concerniente a la indemnización administrativa, se abstengan de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que exigen su cumplimiento, persigue fines *constitucionales imperiosos*. Lo anterior, en tanto busca garantizar el derecho a la igualdad entre las personas desplazadas por la violencia que, a pesar de encontrarse en la misma situación, acceden en distintos momentos a los recursos de la indemnización administrativa, según hayan presentado la acción de tutela o decidido atenerse al proceso administrativo. Sumado a lo anterior, la Unidad para las Víctimas busca superar los obstáculos que impiden el acceso a la indemnización administrativa a través de un proceso ordinario y reglado, en este caso, con base en los criterios de priorización definidos para tal efecto, sustentados en los criterios de medición de carencias básicas y avances en la ruta de estabilización socioeconómica.

<sup>230</sup> “Teniendo en cuenta que la accionante presentó derecho de petición el día 19 de septiembre de 2008 y nunca le fue resuelto; que interpuso acción de tutela el día 17 de junio de 2009 y la accionada guardó silencio; y sobre la base de la protección reforzada brindada constitucional y jurisprudencialmente a la población en estado de desplazamiento forzado, se ordenará a ACCIÓN SOCIAL, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, la señora Denis María Gómez Herrera junto con su núcleo familiar sea individualizada en el Registro Único de Población Desplazada y le sean entregadas las ayudas humanitarias pertinentes, en el evento en que no las haya recibido aún”. Corte Constitucional. Sentencia T-106 del 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio). En la misma dirección, ver las sentencias T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-585 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-517 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre otras.

<sup>231</sup> “Para el estudio del caso concreto, se tendrá que las actuaciones realizadas por la accionante se encuentran amparadas por la presunción constitucional de la buena fe (art. 83, C.P.) y conforme con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que si la entidad demandada no presenta informe sobre los hechos que motivan la acción de tutela estos deberán tenerse como ciertos, salvo que hayan sido desvirtuadas por la accionada”. Corte Constitucional. Sentencia T-517 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo). En la sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la Corte aplicó lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “constata la Sala que la situación de vulnerabilidad que aqueja a la accionante y a su núcleo familiar no fue desvirtuada por la entidad accionada. De hecho, al guardar ésta silencio, presume la Sala de Revisión la veracidad de los mismos”.

(ii) La propuesta elevada por la Unidad para las Víctimas también *es apta para lograr el fin propuesto*. Al solicitar suspender en bloque las órdenes que se dicten en materia de indemnización administrativa, junto con las sanciones que se profirieron como resultado de los incidentes de desacato tramitados en relación con este componente, la Unidad podrá efectuar el pago de la indemnización de acuerdo con los criterios de priorización definidos y con los recursos que dispone anualmente para tal fin, bajo el entendido de que este proceso de priorización extenderá gradual y progresivamente su cobertura hasta abarcar a la totalidad de las personas desplazadas que tengan derecho a este aspecto de la reparación.

(iii) La medida solicitada por la UARIV es (a) *ineludible* para alcanzar el fin propuesto, y (b) *representa la menos restrictiva* entre todas las medidas posibles.

a) De acuerdo con la información suministrada, la UARIV no cuenta en la actualidad con el presupuesto suficiente para pagar la indemnización administrativa a favor de todos los solicitantes que cumplen con los requisitos exigidos reglamentariamente *para ser priorizados*;<sup>232</sup> mucho menos, el Gobierno Nacional cuenta con los recursos para atender al resto de personas desplazadas que tienen derecho a la indemnización pero que no han sido priorizadas.<sup>233</sup> Adicionalmente, la misma Unidad no tiene certeza sobre la fecha en la que estarán disponibles los recursos para el pago de todas las medidas indemnizatorias.<sup>234</sup>

En la medida en la que las personas desplazadas no reciben, por los trámites administrativos, una respuesta de fondo y oportuna acerca de las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que recibirán la indemnización administrativa, están acudiendo crecientemente a la interposición de la acción de tutela para recibir la información respectiva. No obstante, debido a las debilidades institucionales y presupuestales de la UARIV definidas en el párrafo anterior, junto con el número creciente de acciones de tutela que se interponen en la actualidad, el recurso de amparo activa la emisión de órdenes de pago inmediato

<sup>232</sup> “Bajo los criterios de priorización, 575.909 hogares víctimas de desplazamiento se encuentran a la espera de recibir la medida de indemnización, lo que equivale a un total de 3.013.910 personas víctimas de desplazamiento forzado pendientes por reconocer esta medida de reparación. Pese a los ingentes esfuerzos realizados para otorgar indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, el 97.2% de las víctimas que cumplen con los criterios de priorización previstos en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015, aún no han sido indemnizadas, cifra que se acompaña con las limitaciones de orden operativo y presupuestal que han signado el reconocimiento y pago de esta medida de reparación desde su establecimiento como compensación en dinero, pero que, en todo caso, reafirma el compromiso del Gobierno Nacional en la gestión de los recursos de financiación como garantía del reconocimiento de las medidas de reparación a las víctimas titulares de este derecho fundamental”. UARIV. *Cumplimiento a la orden la orden 26 del auto 373 de 2016*. Presentado el 15 de noviembre de 2016.

<sup>233</sup> “Víctimas de desplazamiento pendientes por indemnización: 1.779.024 hogares. Costo en millones: 26.747.759 // Sin embargo, como se observa en el Gráfico 11, estos requerimientos superan las posibilidades fiscales de la Nación, definidas por la Ley 819 de 2003 y materializadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2017-2027).” UARIV. *Entrega del informe a la orden tercera del Auto 373 de 2016*, presentado el 31 de octubre de 2016. Págs. 18 y 19

<sup>234</sup> “En la actualidad [no hay] *certeza sobre la fecha en que estarán disponibles los recursos para el pago de todas las indemnizaciones — [como] se expondrá adelante—. //Mientras se definen los recursos necesarios para garantizar efectivamente la indemnización de todas las víctimas*, la Unidad para las Víctimas desarrollará un modelo técnico actualizado de priorización” (énfasis agregado). UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo*. Págs 42-44.

de la medida indemnizatoria, de tal manera que la acción de tutela se instaure como el principal criterio de priorización, con lo que se desconoce el procedimiento administrativo respectivo.<sup>235</sup> De acuerdo con las cifras presentadas hasta el momento y con las tendencias proyectadas por las autoridades, esta situación es insostenible y, de no adoptarse correctivos inmediatos, en un futuro cercano el total del presupuesto destinado para el pago de la indemnización administrativa se tendría que evacuar por la ruta judicial.<sup>236</sup> Esto implicaría, como se explicó en su momento, una vulneración insalvable del derecho a la igualdad, junto con el traslado y la reproducción de todos los obstáculos que existen en el procedimiento administrativo a la ruta judicial (*ver supra*. Sección 6. (i))

Esta problemática aún no encuentra una solución dentro de los mecanismos ordinarios que contempla la administración, ya que no se ha puesto en marcha la principal medida para contrarrestar esta problemática -el denominado “*nuevo modelo estadístico para focalización y priorización de indemnización administrativa*”.<sup>237</sup> Por lo tanto, en la actualidad no es posible conocer en qué plazo y bajo qué condiciones las autoridades van a contar con la capacidad presupuestal e institucional para superar el actual rezago en la entrega de la indemnización administrativa y, con ello, ofrecer a las personas desplazadas una respuesta oportuna y de fondo acerca de las condiciones en las cuales recibirán estos recursos (*ver infra*.). En esa medida, no hay una salida para disminuir la presión que se genera por la ruta judicial y para re direccionar los recursos que se destinan a esta ruta hacia el trámite administrativo ordinario.

Por estas razones, la Sala encuentra que un exhorto general a los jueces de la República, para que sigan los precedentes recogidos en este pronunciamiento -tal como se realizó en materia de ayuda humanitaria-, **no** es suficiente para lograr el propósito de evitar que la acción de tutela, vía ejercicio del derecho de

<sup>235</sup> “En la mayoría de los casos, las víctimas **no** solicitan indemnización a través de la acción de tutela, sino que solicitan el amparo del derecho de petición a través del cual previamente han solicitado a la Unidad para las Víctimas informar la fecha cierta de pago de la indemnización. En la actualidad, el cúmulo significativo de peticiones mediante las cuales las víctimas solicitan el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, así como la falta de certeza sobre la fecha en que estarán disponibles los recursos para el pago de todas las indemnizaciones, hace que se haya superado ostensiblemente la capacidad institucional para dar respuesta oportuna y de fondo a las víctimas. Esta situación ha conllevado a la masiva interposición de acciones de tutela que posteriormente generan en la práctica órdenes de pago inmediato de la medida indemnizatoria. En la práctica, de *facto*, más no de *iure*, la acción de tutela se convierte en un mecanismo que obliga al pago de la indemnización, aunque la orden sea únicamente la de dar fecha de pago”. UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo*. Pág. 42.

<sup>236</sup> “Actualmente, el pago de indemnizaciones administrativas, derivadas de órdenes judiciales, requieren del uso de la mitad del presupuesto asignado a esta medida de reparación en lo que queda de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Esto implica que de continuar esta dinámica el presupuesto estaría destinado únicamente al pago de indemnizaciones derivadas de acciones de tutela”. UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 24.

<sup>237</sup> “A través de la implementación de los diferentes criterios de priorización que actualmente se aplican, la Unidad para las Víctimas detectó una alta complejidad en la consideración de las variables que se deben evaluar a cada una de las víctimas con derecho a recibir la indemnización, debido a que, por el alto número de las mismas, algunas de las variables podrían repetirse en algunas personas, lo que las haría aún más vulnerables, determinando así la necesidad de proceder a su inmediata priorización. (...) ello, sumado al déficit presupuestal que ha obligado a la Unidad para las Víctimas a realizar focalizaciones, dio como resultado la necesidad de diseñar un modelo técnicamente más preciso y con un enfoque estadístico-matemático que permita identificar, en una misma evaluación, todas las posibles variables de priorización, lo cual supone la actualización”. UARIV. Op.Cit. *Cumplimiento a la orden la orden 26 del auto 373 de 2016*. Pág. 16.

petición no resuelto de manera oportuna y/o adecuada, se presente como un proceso paralelo y preferente al trámite administrativo ordinario que deben acoger las personas desplazadas para acceder a la indemnización administrativa.

**Por lo tanto, la Corte accederá a la solicitud elevada por la Unidad para las Víctimas y, en consecuencia, exhortará a los jueces de la República para que apliquen las siguientes reglas:**

-En el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman la protección del derecho de petición cuando se encuentra relacionado con la *indemnización administrativa*, los jueces deben conceder la tutela del derecho de petición, una vez verificado el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad formal y material, pero dispondrán que la UARIV tiene hasta el 31 de diciembre de 2017 para cumplir con el fallo de conformidad con el orden de prioridad que adopte. Por lo tanto, se abstendrán de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos durante ese lapso.

-Al pronunciarse sobre los incidentes de desacato ocasionados por el incumplimiento de la UARIV a las órdenes de tutela impartidas en estos casos de *indemnización administrativa*, los jueces suspenderán las sanciones por desacato, tanto de arresto como de multa, dictadas a partir del 01 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, fecha límite que dispone la UARIV para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa.

**b)** La solicitud elevada por la UARIV representa la menos restrictiva entre otras alternativas, bajo el entendido de que es necesario exceptuar del exhorto recién proferido, a aquellos hogares que *“no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar [Decreto 1377/14].”* Por lo tanto, en aquellas situaciones *excepcionales* en las que estas personas solicitan la entrega de los recursos de la indemnización administrativa, los jueces pueden ordenar su entrega inmediata, fijando los plazos que consideren pertinentes en el caso específico, una vez verifiquen que los solicitantes acreditaron los requisitos mínimos, pero no desproporcionados, que es válido exigirles para acceder a estos recursos (*ver supra*. Secciones 3,4 y 5).

Es cierto que la indemnización administrativa persigue fines distintos a aquellos que busca la ayuda humanitaria, en tanto su propósito no consiste en satisfacer las necesidades más inmediatas de las personas desplazadas, sino en restablecer su dignidad, compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida. Por lo tanto, se podría argumentar que no es pertinente, a partir de un análisis que se sustenta en la vulnerabilidad, mantener abierto el recurso a la acción de tutela para, a través suyo, acceder a los recursos de la indemnización administrativa. Bajo este argumento, las consecuencias de un análisis de vulnerabilidad sólo serían relevantes en lo que concierne a la entrega de la ayuda humanitaria.

No obstante, es imperioso reconocer que existen determinadas personas desplazadas que enfrentan *una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo*, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento. Para estas personas, tal como lo contempla la UARIV, resulta razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización administrativa. Esto no sólo contribuye a que cuenten con fuentes de ingresos adicionales a la ayuda humanitaria –la cual tiene que seguirse entregando con independencia de ser destinatarios de la indemnización–, para que así puedan aliviar su situación de vulnerabilidad; sino que puede traducirse en la última oportunidad para que accedan a las medidas reparatorias que ofrece el Estado, con la finalidad de abordar y resarcir las graves vulneraciones a los derechos humanos que padecieron.

Por estas razones, para esta Sala Especial es demasiado restrictivo impedirles a estas personas que acudan a la acción de tutela para requerir la entrega inmediata de la indemnización administrativa, ya que se trata de personas desplazadas en extremo vulnerables, para quienes resulta desproporcionado exigirles que agoten todas las etapas del procedimiento administrativo ordinario (ver *supra*. Secciones 4, 5 y 7); más aún, si se tiene en cuenta el bloqueo institucional advertido en este pronunciamiento.

Como se precisó en el componente de ayuda humanitaria, este exhorto no presupone un reproche de constitucionalidad en contra de las sentencias proferidas por los jueces de la República. En tanto los planteamientos recién expuestos no cuestionan la legalidad de las decisiones concretas adoptadas por los jueces sino que, por el contrario, buscan abordar y corregir una problemática global que afecta a la política pública, los operadores judiciales pueden apartarse de la posición fijada en este pronunciamiento cuando resuelvan casos individuales, a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

(iv) Finalmente, la solicitud de la UARIV, complementada con la excepción recién expuesta, y con las medidas adicionales que se van a adoptar a continuación, es proporcional en sentido estricto. Contrario a lo que ocurre con la ayuda humanitaria, en el componente de la indemnización administrativa, la suspensión provisional en bloque de las órdenes y sanciones por desacato en materia de tutela, no afecta ni pone en riesgo el derecho al mínimo vital de las personas desplazadas. Por el contrario, permite que estos recursos se desembolsen con base en los criterios que contempla la Unidad, contribuyendo a que la entrega de la indemnización administrativa cumpla con los  *fines resarcitorios*  que inspiran este tipo de medidas, de tal forma que se priorice a aquellas personas que se encuentran en las condiciones que así lo ameritan. ***Lo anterior, en el marco de unas reglas de juego claras que les permitan a las personas desplazadas, priorizadas o no, crearse expectativas realistas y transparentes respecto de las circunstancias en las que recibirán, de manera progresiva y gradual, tales recursos.***

Ahora bien, esta Sala Especial observa con preocupación que en los diferentes informes presentados por la Unidad para las Víctimas no son claros ni los pasos ni los tiempos que debe cumplir una persona desplazada para acceder a la indemnización administrativa, ni el ritmo ni las condiciones bajo las cuáles se va a indemnizar a todas las personas que tienen derecho a esos recursos. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas adicionales a las sugeridas por la UARIV para alcanzar el fin propuesto con su solicitud.

En efecto, transcurridos 12 meses después del desarraigo, las personas desplazadas están sujetas a la evaluación que haga la administración sobre sus necesidades básicas (alojamiento, alimentación y salud) y los avances en la ruta de estabilización socioeconómica (retorno o reubicación, entre otros). A partir de tal análisis, la UARIV prioriza a aquellas personas que accederán a la indemnización administrativa.<sup>238</sup> Sin embargo, más allá de estos lineamientos, no hay claridad acerca de las diferentes etapas, orientadas por procedimientos precisos y periodos específicos, que es necesario agotar para que las personas priorizadas puedan acceder a la indemnización administrativa.<sup>239</sup> Para los hogares que no resultan priorizados después de la medición hay aún menos claridad en la materia. En última instancia, *en la actualidad no hay una ruta que les permita a las personas desplazadas tener certeza acerca de los procedimientos y de los tiempos que tienen que esperar para acceder a esos recursos.*<sup>240</sup>

Lo único cierto es que la Unidad para las Víctimas cuenta con un presupuesto anual que le permite indemnizar a un número determinado de víctimas del conflicto, dentro de las cuales se encuentran los desplazados, de tal manera que indemniza a tantas personas como el presupuesto lo permita anualmente. Por lo tanto, bajo una perspectiva global, tampoco son claros los términos bajo los cuales las personas desplazadas que tienen derecho a la indemnización administrativa van a recibir tales recursos (1.779.024 hogares); claridad que se echa de menos incluso con aquellos que cumplen con las características para ser priorizados (575.909 hogares).<sup>241</sup> Al ser interrogado al respecto, la respuesta más precisa que ofreció el Gobierno Nacional fue sostener que el cumplimiento de las obligaciones recogidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, “se

<sup>238</sup> UARIV. *Respuesta a la orden 26 del auto 373 de 2016*, pág. 12.

<sup>239</sup> “El Plan Ajustado no cuenta con la definición del número de víctimas que se encuentran en cada grupo establecido para la priorización, y tampoco el tiempo que demandará la respuesta de cada segmento, de acuerdo a los criterios de focalización // Se indica que se considerará el avance en la ruta de reparación; sin embargo, no se explica cómo se mide este avance. Puede afirmarse que es a partir de la medición de superación de la situación de vulnerabilidad, pero no está claro cuándo existe un avance que amerite priorización”. Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 566 de 2016. Comentarios al documento "Ajustes y propuestas al Plan de Trabajo para superar el atraso a la respuesta de peticiones y acciones de tutela de víctimas que influye en que se altere la protección de los más vulnerables"*. Presentado el 17 de enero de 2017, pág. 3.

<sup>240</sup> “Pese al dinamismo que, de acuerdo con la capacidad institucional y las posibilidades presupuestales ha tratado de imprimir la Unidad para las Víctimas en el avance en materia de otorgamiento de la medida indemnizatoria, debe precisarse que **no es posible determinar el plazo en que un hogar víctima de desplazamiento forzado accederá a la indemnización por vía administrativa como medida de reparación integral**, habida cuenta que, como se indicó en precedencia, las limitaciones presupuestales demarcan las posibilidades fácticas y jurídicas para avanzar en el reconocimiento y pago de dicha medida, razón por la cual el otorgamiento de la misma deberá realizarse de acuerdo con la disponibilidad presupuestal que para ello se tenga, hasta tanto se logre gestionar la consecución de mayores recursos que permitan indemnizar a un número mayor de víctimas por año. (...)” (énfasis agregado). UARIV. *Respuesta a la orden 26 del auto 373 de 2016*. Presentado el 15 de noviembre de 2016, pág. 11.

<sup>241</sup> Ver supra. N.p. 186 y 187.

*dará en el transcurso de 6 años adicionales a los inicialmente contemplados. No obstante, los derechos que requieren de ejecución inmediata, como la subsistencia mínima, continuarán siendo la prioridad del Estado”.*<sup>242</sup>

Lo expuesto atenta abiertamente contra el derecho al *debido proceso*: la inexistencia de una ruta para acceder a la indemnización administrativa se traduce en que las autoridades no pueden dar una respuesta oportuna, de fondo, clara y precisa a las peticiones que solicitan información respecto de la entrega de la indemnización, que permita que las personas desplazadas tengan alguna claridad acerca de las condiciones en las cuales se va a materializar el derecho. No hay que olvidar que, conforme lo sostuvo esta Corporación, el cumplimiento de las formas propias del debido proceso no debe entenderse como una simple sucesión *formal* de etapas y requisitos, sino que su observancia debe expresar en cada una de las fases la realización del derecho material de los afectados.<sup>243</sup>

El exhorto a los jueces antes señalado, consistente en abstenerse de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que demandan su cumplimiento, debe ir acompañado, por lo tanto, de medidas efectivas para contrarrestar el bloqueo institucional advertido, en garantía del *derecho al debido proceso* de las víctimas de desplazamiento forzado. En consecuencia, las autoridades responsables deben reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la medida, con criterios puntuales y objetivos, *cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados*, en el transcurso de los 6 años adicionales a los inicialmente contemplados para la satisfacción de las obligaciones recogidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 del 2011. Esto quiere decir que una persona desplazada, dependiendo de la etapa en la que se encuentre, debe tener la posibilidad de estimar bajo qué circunstancias va a acceder a los recursos de la indemnización administrativa. Es decir, que debe tener certeza acerca de: (i) las condiciones de tiempo, modo y lugar bajo las cuales se va a realizar la evaluación con el fin de establecer si se prioriza o no al núcleo familiar, según lo contemplado en el artículo 7 del Decreto 1377 de 2014; (ii) la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la medida, en los casos en los que el solicitante sea priorizado; y (iii) en las situaciones en las que no sea priorizado, el establecimiento de los términos bajo los cuales las personas desplazadas accederán a la medida, esto es, los plazos aproximados y el orden en el que accederán a esos recursos. Al respecto, esta Sala Especial rechaza que la respuesta de la administración se reduzca a informarles a las personas desplazadas que las obligaciones en materia de indemnización administrativa se van a cumplir dentro del plazo que contempla la vigencia de la Ley 1448 del 2011, tal y como ocurre en la actualidad. Esta reglamentación deberá ser protocolizada en un decreto que debe ser socializado con las personas desplazadas por la violencia, y debe sustentarse en una asignación presupuestal que garantice su implementación.

<sup>242</sup> UARIV. *Entrega del informe a la orden tercera del Auto 373 de 2016*, presentado el 31 de octubre de 2016. Pág. 20.

<sup>243</sup> Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015, M. P Jorge Pretelt Chaljub.

Por lo anterior, en reiteración de las órdenes tercera y vigésimo sexta del auto 373 de 2016, esta Sala ordenará al Director de la Unidad para las Víctimas que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación, reglamente el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, *cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados* en el transcurso de los 6 años adicionales a los inicialmente contemplados, de acuerdo con la respuesta emitida por el Gobierno Nacional a la orden tercera del auto 373 de 2016, en torno al nuevo cálculo de los recursos planteados en el documento CONPES 3726 de 2012.<sup>244</sup>

Esta Sala Especial le **ADVIERTE** al Director de la UARIV que, conforme lo reiteró esta Corporación, la magnitud del esfuerzo presupuestal para indemnizar a las personas desplazadas justifica que esta obligación se satisfaga de manera progresiva y siguiendo criterios de priorización. No obstante, esto no implica que estas personas se encuentren en una *completa incertidumbre* acerca de si van a recibir esos recursos, en qué plazo aproximado y siguiendo qué orden. Por lo tanto, esta Corporación no encuentra de recibo que se esgriman las restricciones presupuestales como una excusa para abstenerse de otorgar la información mínima que permita garantizar el debido proceso de la población desarraigada cuando se acerca a las autoridades para solicitar información en esta materia.

**Segunda solicitud: levantamiento de sanciones cuando medie un hecho superado, carencia actual de objeto e inexistencia de responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento de la orden.**

La UARIV solicitó a esta Corporación que se reitere a los jueces de la República el precedente fijado en COLPENSIONES en materia de levantamiento de sanciones cuando medie un hecho superado, carencia actual de objeto e inexistencia de responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento de la orden. De manera complementaria, requirió que se solicite al Consejo Superior de la Judicatura que suspenda los procesos de cobro persuasivo o coactivo, incluidas las medidas cautelares decretadas, que se adelanten en contra de los funcionarios y ex funcionarios de la Unidad para las Víctimas generadas en virtud de las tutelas que tengan relación con el fenómeno presentado.

Es cierto que la Corte Constitucional sostuvo que el trámite del incidente de desacato no se inspira, en primera instancia, en una *racionalidad retributiva*, orientada a la adopción de una sanción en y por sí misma, sino que sigue una *lógica correctiva*, que busca enderezar una situación de vulneración de derechos, para persuadir al obligado a que acate la orden proferida.<sup>245</sup> Por lo

<sup>244</sup> “Esta nueva realidad conduce al Gobierno Nacional a plantear que el cumplimiento a las obligaciones de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 se dará en el transcurso de 6 años adicionales a los inicialmente contemplados. No obstante, los derechos que requieren de ejecución inmediata, como la subsistencia mínima, continuarán siendo la prioridad del Estado.” UARIV. Entrega del informe a la orden tercera del Auto 373 de 2016, presentado el 31 de octubre de 2016. Pág. 20.

<sup>245</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto). Reiterada en el auto 130 del 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).



tanto, el hecho de iniciar un incidente de desacato no exime al obligado de cumplir con la sentencia de tutela sino que, por el contrario, su trámite está concebido para promover su efectivo cumplimiento.<sup>246</sup> Bajo esta lógica, en casos en los que se haya adelantado todo el procedimiento disciplinario y decidido sancionar al responsable, este Tribunal sostuvo que el obligado siempre podrá “evitar que se imponga la multa o el arresto, cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor”.<sup>247</sup>

Si bien este precedente es útil para el caso de “litigantes ocasionales”, en tanto el miedo a la sanción puede incentivar al cumplimiento del fallo, para esta Sala Especial debe matizarse cuando los destinatarios de las órdenes de tutela son “litigantes frecuentes”.<sup>248</sup> Ante este tipo de destinatarios, autorizar el levantamiento de las sanciones ocasionadas por incidentes de desacato cuando el obligado cumpla con lo ordenado con posterioridad a los términos fijados en la sentencia, puede convertirse en un estímulo negativo para postergar consistentemente el cumplimiento de las órdenes de tutela. Como el “litigante frecuente” puede prever y anticipar el sentido de los fallos, tiene la capacidad para acoplar su respuesta institucional para responder a las tutelas tardíamente, hasta la notificación del incidente de desacato, si eso le representa mayores beneficios administrativos, institucionales o económicos; o incluso puede asumir el riesgo de postergar su cumplimiento justo antes de que se impongan o materialicen las sanciones, ya que tiene un amplio margen de maniobra para asumir riesgos en los casos individuales. Ante este tipo de litigantes frecuentes, por lo tanto, se corre el riesgo de desnaturalizar el espíritu *correctivo* que inspira el incidente de desacato, al crearse incentivos para dejar de cumplir la orden de tutela en los términos definidos judicialmente y, con ello, postergar la adopción de las medidas que permitan conjurar el riesgo o la vulneración de los derechos fundamentales.

Este tipo de prácticas se vuelven sumamente gravosas cuando las órdenes impartidas por los jueces están dirigidas a proteger el derecho fundamental al mínimo vital de las personas desplazadas y las autoridades se abstienen de responderlas en los términos definidos judicialmente, tal como ocurrió, bajo

<sup>246</sup> “La imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, y quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia”. Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

<sup>247</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

<sup>248</sup> En su ya célebre ensayo de sociología jurídica, el profesor Marc Galanter distingue los litigantes frecuentes de los ocasionales en los siguientes términos. Los litigantes frecuentes generalmente son entidades u organizaciones grandes para quienes los riesgos que asumen en los casos individuales que litigan son relativamente pequeños. En la medida en la que acuden a los estrados judiciales de manera rutinaria han adquirido un conocimiento especializado que les permite, en cierta medida, prever el sentido de los fallos y anticiparse a sus resultados. Teniendo en cuenta que un caso específico no representa un mayor riesgo, cuentan con la capacidad y el conocimiento para perseguir intereses en el largo plazo que sean más favorables, incluso a pesar de que eso implique perder casos individuales. Los litigantes ocasionales, por su parte, acuden de manera excepcional ante los jueces y, usualmente, los riesgos que asumen en el caso individual son relativamente altos, razón por la cual sus pretensiones no pueden ser manejadas rutinaria ni racionalmente en términos de un análisis costo/beneficio más amplio. Utilizando estas categorías para el caso concreto, para los litigantes ocasionales es más persuasivo el riesgo de una sanción por desacato que para un litigante frecuente, quien analizará las pérdidas y las ganancias que pueden surgir en el mediano y largo plazo. Cf. M. Galanter. *Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*. En. *Law & Society Review*. Vol. 9, No. 1, pp. 95-160.

determinadas circunstancias, con las entidades responsables de entregar la ayuda humanitaria a la población desplazada.<sup>249</sup> Con ello se impone una *carga desproporcionada* en cabeza de estas personas para la materialización de su derecho fundamental al mínimo vital, ya que no sólo tienen que acercarse a las autoridades judiciales para interponer el recurso de amparo, previa realización de todo un peregrinaje institucional infructuoso ante las autoridades administrativas (*ver supra*. Sección 5); sino que deben, adicionalmente, interponer el incidente de desacato y esperar incluso más allá de su resolución para eventualmente acceder a las ayudas humanitarias.

En consecuencia, en esta ocasión se va a acoger el precedente conforme al cual “*si durante el trámite del incidente y antes de que se decida en forma definitiva, el obligado cumple con lo ordenado por el juez constitucional, no por ello se excluye la posibilidad de aplicar la sanción por desacato*” (énfasis agregado).<sup>250</sup> Lo anterior, bajo el entendido de que el incidente de desacato tiene como objeto no sólo lograr la efectiva materialización de los derechos fundamentales afectados, “*sino el de verificar si la persona o autoridad a la cual se le dio la orden de tutela la [i] ha incumplido y [ii] establecer si es del caso imponer o no la sanción respectiva*” (numeración agregada).<sup>251</sup>

Como se desprende de la cita anterior, la jurisprudencia constitucional diferenció el (in)cumplimiento del fallo y la procedencia del incidente del desacato, bajo la siguiente premisa: “*todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato*”.<sup>252</sup> La diferencia fundamental entre una y otra cosa radica en que el (in)cumplimiento del fallo es una constatación objetiva, mientras que la procedencia del incidente de desacato presupone la configuración de una serie de elementos de *responsabilidad subjetiva*.<sup>253</sup> O en otros términos, el sólo incumplimiento del fallo no presupone la responsabilidad del destinatario de la orden de tutela, sino que hace falta acreditar que haya incurrido en una conducta culposa o dolosa. Esto implica considerar el contenido de la orden (i.e. precisión, claridad,

<sup>249</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Tablas págs. 28-30; *Respuesta al auto 605 de 2016*, Op.Cit. Enero de 2017. Págs. 18-21.

<sup>250</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-459 del 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada en la T-1234 del 2008 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

<sup>251</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-553 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), reiterada en la T-1234 del 2008 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

<sup>252</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto), haciendo referencia a la sentencia T-458 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>253</sup> “Ha expresado la Corte que, al ser el desacato una manifestación del poder disciplinario del juez, la responsabilidad de quien incurra en él es subjetiva y que ello quiere decir que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento sino que para que haya lugar a imponer la sanción se requiere comprobar la negligencia de la persona comprometida”. Corte Constitucional. Sentencia T-1234 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

viabilidad);<sup>254</sup> la respuesta que desplegó el destinatario;<sup>255</sup> y la concurrencia de circunstancias eximentes de responsabilidad.<sup>256</sup>

Estas reglas fueron aplicadas en el marco de *problemas estructurales* que impiden que una entidad ofrezca una respuesta oportuna a las acciones de tutela, como ocurrió con CAJANAL y COLPENSIONES. De una parte, la Corte resaltó que en estas situaciones, la emisión masiva y generalizada de órdenes por parte de los jueces de tutela puede traducirse en la adopción de medidas “*que resultan imposibles de cumplir en los plazos previstos*”.<sup>257</sup> De la otra, este Tribunal señaló que no puede concluirse de manera general que “*la mera omisión de respuesta en términos resulte imputable a título de dolo o de culpa a las autoridades responsables*”.<sup>258</sup> En este tipo de casos en los que la entidad enfrenta de ordinario dificultades para responder oportunamente a las solicitudes administrativas y judiciales en el curso de la acción de tutela, resulta evidente que sus directivos también van a afrontar obstáculos para comparecer y responder oportunamente al trámite disciplinario que se abre con el incidente de desacato. Por lo tanto, la jurisprudencia precisó que “*la regla conforme a la cual, en los incidentes de desacato el incumplimiento objetivo de la orden de tutela impone al destinatario de la misma la carga de explicar su conducta omisiva como presupuesto para evitar la sanción, no opera en este caso*”.<sup>259</sup>

Es cierto que la Unidad para las Víctimas no enfrentó una situación estructural que explique su incapacidad para responder las peticiones y las tutelas a tiempo, *en los mismos términos que ocurrió en materia pensional*, sino que padeció en realidad (i) un aumento coyuntural de solicitudes; (ii) en contraste con una disminución, también coyuntural, en su capacidad de respuesta. Por lo tanto, esta Sala tiene que resolver si ambas realidades circunstanciales constituyen factores que ameriten el establecimiento de una responsabilidad subjetiva por parte de los directivos de la UARIV. Y la respuesta es negativa para ambos casos.<sup>260</sup>

<sup>254</sup> “Tanto el juez como el responsable de la obligación surgida en virtud de la sentencia de tutela, deben tener certeza acerca de cuál es la conducta esperada y en qué forma específica debe materializarse la orden.” Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto), haciendo referencia a la sentencia T-368 del 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>255</sup> “Es indispensable que el sujeto obligado siempre demuestre que desarrolló conductas positivas de las cuales puede inferirse que obró de buena fe y no con el ánimo de evadir los mandatos de la autoridad judicial”. Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto), haciendo referencia a la sentencia T-368 del 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>256</sup> “Situaciones especiales que pueden constituir causales exonerativas de responsabilidad dependiendo de cada caso concreto, es decir, debe tenerse en cuenta si ocurrieron circunstancia de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para cumplir, las cuales siempre deben ser estudiadas a la luz del principio de la buena fe del demandado”. Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto), haciendo referencia a la T-1113 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>257</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>258</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>259</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>260</sup> En este punto es útil precisar que las conclusiones que se desprenden de realizar un test estricto de proporcionalidad para determinar si es válido limitar el uso de la tutela, como el que se realizó para resolver la primera solicitud de la UARIV, no se tienen que extrapolar al análisis concerniente a la responsabilidad objetiva/subjetiva de los funcionarios que lideran entidades con problemas para responder oportunamente las acciones de tutela. Porque una cosa es evaluar la *necesidad* de una medida como la que propone la UARIV, y otra es examinar si sus funcionarios se encuentran en capacidad de responder el cúmulo de acciones que les llegan a diario. Por lo tanto, es coherente afirmar que la UARIV no presenta un problema estructural en los términos que justifiquen acceder a su primera pretensión, y al mismo tiempo sostener que sus directivos pueden estar enfrentando barreras que les impidan cumplir sus obligaciones a pesar de actuar con buena fe.

De una parte, este Tribunal ya sostuvo que, a pesar de que la entidad “*funcione eficientemente con los recursos disponibles*”, puede no estar en capacidad de atender oportunamente las solicitudes que se le presenten por “*incrementos inesperados en el flujo de solicitudes que debe afrontar por factores coyunturales*” (énfasis agregado).<sup>261</sup> En tanto estos factores ponen a la entidad en una situación de incapacidad para responder a las solicitudes, a pesar de los mejores esfuerzos desplegados por sus funcionarios para atenderlas, no puede concluirse que la mera omisión de respuesta oportuna resulte imputable a las autoridades a título de dolo o de culpa.<sup>262</sup>

De la otra, esta Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas, dentro de las limitaciones presupuestales que enfrenta, ha sido *diligente* al dar respuesta al creciente número de acciones de tutela y peticiones que recibió a partir de la implementación de la Ley 1448 del 2011. A pesar de que se presentó un aumento del 172% de tutelas y 45% de peticiones a partir de 2011, únicamente durante el primer semestre del año 2015 se presentó una disminución en su capacidad para gestionarlas, situación que se empezó a corregir de inmediato a partir del segundo semestre del mismo año, momento desde el cual el número de tutelas contestadas superó el de las interpuestas (*ver tabla supra*), hasta el punto de estabilizar la respuesta en un término razonable.<sup>263</sup>

También es importante reconocer que la Unidad para las Víctimas, consciente de las restricciones presupuestales que le han impedido entregar las ayudas humanitarias en los términos exigidos legalmente, obró de *buena fe* para buscar recursos financieros adicionales para estar al día en la entrega de las ayudas y evitar que se presenten rezagos en la materia, a pesar de lo cual no recibió en su momento la respuesta esperada por parte del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda.<sup>264</sup> Por ambas razones, esta Sala encuentra que los directivos de la Unidad obraron de manera *diligente* y de *buena fe* para enfrentar y prevenir esta coyuntura y que, por lo tanto, las razones que provocaron esta *crisis coyuntural* no les pueden ser imputables a título de negligencia.

<sup>261</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>262</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>263</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Págs. 43 y 45.

<sup>264</sup> Tal como esta Corporación explicó en los autos 099 del 2013, 205 del 2015 y 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), “debido a la insuficiencia del presupuesto aprobado y destinado para atender la ayuda humanitaria de *emergencia* y de *transición* en cada vigencia, los recursos apropiados para un año determinado (x) terminan cubriendo las solicitudes rezagadas del año anterior (x-1), razón por la cual, la UARIV no alcanza a atender, en los términos prescritos, todas las solicitudes que ingresan por las diversas rutas de atención en el año x, sino sólo algunas de ellas. En efecto, la UARIV alcanza a atender oportunamente sólo las solicitudes que entran por la ruta de fallos judiciales, por la ruta de nuevas personas incluidas en el RUV y por la ruta de casos especiales, manteniendo represado un porcentaje importante de las solicitudes clasificadas como “ruta normal” [mayoritariamente en los niveles de vulnerabilidad baja y media baja] // La UARIV ha buscado priorizar las solicitudes de las personas que se encuentran caracterizadas en vulnerabilidades alta y media alta y, en consecuencia, ha solicitado adiciones presupuestales para atender esas solicitudes. // No obstante, [conforme lo sostuvo la Contraloría General] la adición presupuestal que se aprobó por el MHCP fue de \$41.388 millones, con lo que se observa que no cumplen con las solicitudes de la Unidad de Víctimas, las cuales ascendían a \$230.000 millones y a lo prometido por el MHCP por un monto de \$147.000 millones, motivo por el cual la ampliación de la cobertura y la oportunidad de entrega de las Ayudas Humanitarias tiene un alto riesgo de no cumplirse”. Cf. Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Consideración 2.3.2.2.2. (ii).

En consecuencia, esta Sala concederá **parcialmente** la solicitud de la UARIV y, por lo tanto, reiterará a los jueces de la República, por intermedio del Consejo Superior de la Judicatura, el precedente concerniente al levantamiento de las sanciones por desacato que todavía se adelantan en contra de los funcionarios y ex funcionarios de la Unidad para las Víctimas, sin perjuicio de las sanciones que hayan sido confirmadas en grado de consulta por el superior, y con independencia de que se haya decretado su ejecución, bajo el entendido de que no contaron con la oportunidad para responder en términos el cúmulo de órdenes de tutela que se tramitaron ante la entidad, a pesar de que obraron de manera diligente y de buena fe. El Consejo Superior de la Judicatura les prestará todo el apoyo que requieran para la suspensión de los procesos de cobro persuasivo y coactivo, incluidas las medidas cautelares decretadas, que se encuentren en curso. **Este exhorto sólo cubre las sanciones por desacato, los procesos de cobro persuasivo o coactivo y las medidas cautelares decretadas, generados en virtud de las acciones de tutela interpuestas durante los años 2014 y 2015, relacionadas con los componentes de ayuda humanitaria e indemnización administrativa, al tratarse del periodo en el que se presentó la crisis coyuntural que impidió que la entidad respondiera oportunamente.**

Para los incidentes de desacato que tengan lugar a partir de la notificación de este pronunciamiento, se deberán seguir las reglas ordinarias recogidas en este auto, de tal manera que el juez de instancia deberá valorar en cada caso concreto, en el marco de la autonomía e independencia judicial que lo enviste, si la autoridad a la cual le dio la orden de tutela incumplió, y si se acreditan los presupuestos de *responsabilidad subjetiva* que justifican imponer la sanción respectiva. Lo anterior, bajo el entendido de que si el obligado cumple con lo ordenado por el juez constitucional durante el trámite del incidente y antes de que se decida en forma definitiva, *no por ello se excluye la posibilidad de aplicar la sanción por desacato.*

Este exhorto, como se advirtió en su momento, no es un impedimento para que los jueces de la República se aparten de la posición fijada en este pronunciamiento cuando resuelvan casos individuales, a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

Esta Sala Especial encuentra que no es necesario extender a otros periodos las causales eximentes de responsabilidad asociadas con los factores institucionales que impidieron *coyunturalmente* a las autoridades de la UARIV responder oportunamente a las tutelas, por las siguientes razones. De acuerdo con la información reportada por el Gobierno Nacional: (i) para julio del 2017 está previsto superar el rezago en materia de tutelas y responder oportunamente al flujo diario;<sup>265</sup> (ii) a partir del segundo semestre del 2015 se presentó un descenso vertiginosos de las personas registradas, debido a lo contemplado en el artículo 155 de la Ley 1448 del 2011, lo que se tradujo en una disminución de la presión en cabeza de las autoridades para responder las solicitudes

<sup>265</sup>UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Págs. 43 y 45.

administrativas y judiciales;<sup>266</sup> (iii) la puesta en marcha del Plan de Trabajo, junto con el nuevo modelo de medición de carencias, se tradujo, según el Gobierno, en una disminución significativa tanto del rezago como del número de tutelas interpuestas;<sup>267</sup> y (iv), finalmente, con la expedición de este pronunciamiento, la Corte espera que se racionalice el uso de la tutela, de tal manera que a través suyo se acceda de manera directa e inmediata a la ayuda humanitaria sólo en aquellos casos *excepcionales* definidos en este pronunciamiento.

**Tercera solicitud: exhorto a los jueces para aplicar los precedentes jurisprudenciales en materia de agencia oficiosa.** La Unidad para las Víctimas solicitó a esta Corporación exhortar al Consejo Superior de la Judicatura para que, por intermedio de los Consejos Seccionales, inste a los jueces para que verifiquen de *manera rigurosa* los requisitos propios de la agencia oficiosa cuando se trata de población desplazada, de acuerdo con los criterios fijados en la Sentencia T-025 de 2004 y en las demás providencias que la reiteran.<sup>268</sup> A juicio de la entidad, la falta de verificación detallada por parte de los jueces permitió el abuso de esta figura y, por ende, la “masificación” en la interposición de tutelas por parte de unos pocos intermediarios.<sup>269</sup> Esto no sólo representa un posible colapso para la capacidad de respuesta de la Unidad, sino también un fraude para los desplazados, debido a que “intermediarios inescrupulosos” que fungen como agentes officiosos se apropian de todo o parte de las prestaciones económicas reconocidas a los primeros.<sup>270</sup>

Esta Sala encuentra que la medida solicitada *persigue fines constitucionales legítimos*, de acuerdo con la jurisprudencia anteriormente descrita, en tanto evita la desnaturalización del recurso de amparo, de un lado, y, de otro, protege a la población desplazada frente a la intervención de tramitadores que no representen de manera auténtica sus intereses. Sumado a lo anterior, la Sala estima que la

<sup>266</sup> “En el primer y segundo semestre de 2016, las peticiones inician una caída de la senda de crecimiento de manera dramática, lo cual puede ser objeto del inicio de la estabilización de la política de atención a víctimas y al cierre del registro de víctimas a mediados de 2015 según lo dispuso la Ley 1448 de 2011”. UARIV. Op. Cit. *Respuesta al auto 605 de 2016*. Enero de 2017. Pág. 14.

<sup>267</sup> “Puede observarse que la caída en la senda de tutelas se da en el segundo semestre de 2016 lo cual, según los análisis técnicos, obedece, por un lado, a que el programa de atención a tutelas está estabilizado y, por otro parte, a que se han implementado estrategias de choque fuertes a partir de la implementación del Plan de Trabajo presentado a la Corte en junio de 2016”. UARIV. Op. Cit. *Respuesta al auto 605 de 2016*. Enero de 2017. Pág. 14.

“En diciembre de 2015 iniciaron los pagos bajo el modelo de subsistencia mínima, es decir, con la identificación de carencias mediante registros administrativos y la participación de la víctima // Esta dinámica de reconocimiento y entrega de la atención humanitaria, además de impulsar la implementación del nuevo modelo – Decreto 2569 de 2014 –, permitió responder y atender los diferentes requerimientos judiciales de tutela. Esto se refleja, como se expondrá a continuación, en la disminución, progresiva, de los asuntos judiciales pendientes y que en buena medida obedece a la referida dinámica en materia de atención humanitaria”. UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 42.

<sup>268</sup> UARIV. Op. Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 81.

<sup>269</sup> “La Entidad ha identificado que en ejercicio de una presunta agencia oficiosa se radican reiteradamente peticiones relacionadas con alguna de las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011. Un ejercicio realizado en el departamento de Antioquia, con el fin de establecer causas de alta litigiosidad por departamentos, identificó que 623 personas durante el 2016 han radicado 80.814 peticiones donde se resalta que cinco personas han presentado 19.146 solicitudes y entre ellas, una sola, radicó 8.664 asuntos. Asimismo, frente a la radicación, se ha logrado verificar que entre mayo y julio de 2016 se han presentado 8.189 peticiones con un formato único, es decir, se solicita idéntica información con ajustes en dirección y petionario”. UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 35.

<sup>270</sup> UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Págs. 24-25.

medida es *apta* para alcanzar los fines constitucionales propuestos, porque logró, en efecto, la reducción en la interposición de acciones de tutela presuntamente temerarias, cuando en su momento se aplicó en Antioquia.<sup>271</sup> Para la Sala esta medida también es *necesaria*, en tanto la información presentada por la UARIV, concerniente a la excesiva concentración de solicitudes presentadas por muy pocas personas, junto con los riesgos de posible fraude que esto apareja en contra de las personas desplazadas, exige de manera ineludible hacer un escrutinio más estricto sobre la intermediación de la que estas personas se pueden valer de manera legítima para acercarse a las autoridades. Finalmente, esta medida también es *proporcional*, bajo el entendido de que los jueces de la República preservan su autonomía para valorar, en cada caso concreto, cuáles son los sujetos facultados para hacer uso de la agencia oficiosa en relación con la población desplazada; bajo qué requisitos pueden hacerlo; y con qué medios de prueba pueden acreditar estos requisitos. Al respecto, no hay que olvidar que la agencia oficiosa a favor de las personas desarraigadas puede ser ejercida en una serie de escenarios y por parte de unos actores más amplios que aquellos supuestos contemplado por la UARIV (organizaciones de población desplazada) (*ver supra*. Sección 1), aspectos que deberán ser considerados y valorados por el juez de instancia.

Por lo tanto, esta Sala accederá **parcialmente** a la solicitud de la UARIV y exhortará a los jueces de la República para que, en el momento de resolver las acciones de tutela que interpone la población desplazada haciendo uso de la agencia oficiosa, verifiquen el cumplimiento de los requisitos mínimos definidos en la jurisprudencia constitucional que es válido exigirle a esa población para utilizar esta figura (*ver supra*. Sección 1), de acuerdo con las circunstancias que enfrenten en cada caso y de cara al acceso efectivo a la administración de justicia. Los jueces mantienen la autonomía e independencia para apartarse de la posición adoptada en esta ocasión, siempre y cuando expongan una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

**Cuarto: solicitud de inspección judicial en procesos penales.** La Unidad para las Víctimas solicitó a la Corte que realice la práctica de una inspección judicial u ocular en relación con los casos que denunció ante la Fiscalía General de la Nación,<sup>272</sup> para examinar “*la situación de intermediarios con el fin de comprobar el hecho del abuso del derecho o la desinformación a la que están sometidas las víctimas*”.<sup>273</sup> Lo anterior, a través de la designación de una comisión que se traslade al departamento de Antioquia y, en coordinación con la Unidad para las Víctimas y la Fiscalía General de la Nación, se practique la mencionada prueba. En la misma dirección, solicitó a la Corte Constitucional analizar la posibilidad de requerir a la Fiscalía General de la Nación para que

<sup>271</sup> UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Pág. 25.

<sup>272</sup> La UARIV ha recibido 4.302 quejas relacionadas con posibles fraudes (i.e. cobros para realizar trámites que son gratuitos y/o la presencia de falsas víctimas que demandan los recursos estatales), las cuales “se han traducido en 1.044 denuncias ante la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, un resultado conjunto con la Fiscalía General de la Nación, puntualmente en el departamento de Antioquia, para 2014 y 2015, es la captura de 19 personas, entre ellas intermediarios, falsas víctimas y colaboradores del SNARIV, encargadas de estafar a las víctimas y cobrarles por estos “trámites” porcentajes superiores al 60% y 70% del total de los beneficios que el Estado ha implementado en su beneficio”. UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 57.

<sup>273</sup> UARIV. Op.Cit. *Plan de Trabajo*. Pág. 81.

asigne fiscales especiales para investigar las denuncias que elevó la Unidad para las Víctimas por estos hechos.

Teniendo en cuenta que la Fiscalía General de la Nación ya está investigando la presunta comisión de hechos punibles en estos casos de intermediación, de concurrencia de presuntas falsas víctimas y de corrupción por parte de algunos de los integrantes del SNARIV, esta Sala Especial no encuentra que sea necesario designar una comisión para practicar una inspección judicial en esa dirección. Tampoco considera que sea una medida conducente en algún sentido, porque no es claro qué se puede acreditar con el decreto de esa prueba judicial que sea útil para efectos del trámite ordinario que adelanta la Fiscalía con miras a determinar la posible configuración de hechos punibles en esas situaciones. Los resultados arrojados por la práctica de esta prueba tampoco tendrán peso alguno para el trámite que, en esta ocasión, adelanta la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004.

Por lo tanto, esta Sala va denegará esta solicitud y exhortará a la Fiscalía General de la Nación para que continúe con las investigaciones desplegadas por los hechos de fraude y corrupción registrados en contra de las víctimas, en algunas ocasiones con la colaboración de miembros de la UARIV, para lo cual gozará de plena autonomía para designar o no fiscales especializados y establecer las metodologías de investigación a que haya lugar.

De todas formas, atendiendo a la importancia del tema, esta Sala Especial solicitará a la Fiscalía General de la Nación que le informe de la situación y le presente informes semestrales en los que exponga los avances que ha logrado en las investigaciones concernientes a la posible configuración de conductas punibles (acceso abusivo a sistemas informáticos, violación de datos, concierto para delinquir, fraude procesal, entre otras), en el marco de los hechos de fraude y corrupción registrados en contra de las víctimas y del erario público, en algunas ocasiones, con la colaboración de miembros de la UARIV.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004,

#### IV. RESUELVE

**Primero.- DENEGAR** la primera solicitud elevada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, consistente en exhortar a los jueces de la República para que se abstengan de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que exigen su cumplimiento, *en materia de ayuda humanitaria*.

**Segundo.-EXHORTAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, y por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a todos los jueces de la República para que, en el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman el reconocimiento de las medidas de *ayuda humanitaria* y/o la protección del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con este componente, observen tanto las reglas *generales*



relacionadas con: la procedencia de la acción de tutela a favor de las personas desplazadas, la aplicación de la presunción de veracidad, y el decreto oficioso de pruebas por pare del juez constitucional; como las *específicas* concernientes a la protección del derecho petición y al acceso a la ayuda humanitaria, recogidas en este pronunciamiento.

**Tercero.- REQUERIR** a los operadores judiciales para que amplíen el plazo y fijen un *término razonable*, acorde con las dificultades que afronta la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para cumplir con la orden de dar una respuesta oportuna y adecuada a las peticiones relacionadas con la *ayuda humanitaria*.<sup>274</sup>

**Cuarto.-** La orden proferida en el numeral tercero de esta providencia tendrá una vigencia hasta que culmine el mes de diciembre de 2017, fecha prevista por el Gobierno para que supere el rezago que enfrenta en materia de peticiones y para que pueda fortalecer su capacidad administrativa de respuesta.<sup>275</sup>

**Quinto.- CONCEDER** la primera solicitud elevada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, consistente en exhortar a los jueces de la República para que, *en lo concerniente a la indemnización administrativa*, se abstengan de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que exigen su cumplimiento.

**Sexto.- EXHORTAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, y por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a todos los jueces de la República para que apliquen la siguiente regla en el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman la protección del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la *indemnización administrativa*: los jueces deben conceder la tutela del derecho de petición, una vez verificado el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad formal y material, pero dispondrán que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene hasta el 31 de diciembre de 2017 para cumplir con el fallo de acuerdo al orden de prioridad que adopte. Por lo tanto, se abstendrán de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos durante ese lapso. Al pronunciarse sobre los incidentes de desacato ocasionados por el incumplimiento de la UARIV a las órdenes de tutela impartidas en estos casos de *indemnización administrativa*, los jueces suspenderán las sanciones por desacato, tanto de arresto como de multa, dictadas a partir del 01 de enero de 2016, hasta el 31 de diciembre de 2017, fecha límite que dispone la UARIV para cumplir las sentencias de tutela

<sup>274</sup> “La Unidad para las Víctimas ha implementado una serie de estrategias que han permitido disminuir los tiempos de respuesta a los requerimientos judiciales y relacionados con aquellos casos que cuentan con la información institucional a disposición. De tal suerte que frente a estos casos el tiempo promedio de gestión y trámite de solicitudes o requerimientos por acción de tutela está en **7 días** promedio para noviembre de 2016. Esto significa una reducción de tiempos en un 59% frente a los **17 días** requeridos e informados en mayo de 2016.” UARIV. Op.Cit. *Respuesta al auto 605*. Enero de 2017. Pág. 22.

<sup>275</sup> UARIV. Op. Cit. *Plan de trabajo ajustado*, noviembre de 2016. Págs. 33-36, 45.

que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa.

Lo anterior, se exceptúa en los casos *excepcionales* en los que los solicitantes se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad, debido a circunstancias especiales, tales como la edad, la composición del hogar, algún tipo de discapacidad, entre otras, que les dificultan asumir su sostenimiento y cambiar de condición socioeconómica (numeral 2 del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014), en los términos definidos en este pronunciamiento.

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

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

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

**Octavo.- CONCEDER PARCIALMENTE** la segunda solicitud presentada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, relacionada con el levantamiento de sanciones cuando medie un hecho superado, carencia actual de objeto e inexistencia de responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento de la orden.

**Noveno.- REITERAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, y por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a los jueces de la República el precedente concerniente al levantamiento de las sanciones por desacato que todavía se adelantan en contra de los funcionarios y ex funcionarios de la Unidad para las Víctimas, sin perjuicio de las sanciones que ya fueron confirmadas en grado de consulta por el superior, y de que se haya decretado su ejecución. El Consejo Superior de la Judicatura les prestará todo el apoyo que requieran para la suspensión de los procesos de cobro persuasivo y coactivo, incluidas las medidas cautelares decretadas, que se encuentren en curso.

Este exhorto sólo cubre las sanciones por desacato, los procesos de cobro persuasivo o coactivo y las medidas cautelares decretadas, generados en virtud

de las acciones de tutela interpuestas durante los años 2014 y 2015, relacionadas con los componentes de ayuda humanitaria e indemnización administrativa, al tratarse del periodo en el que se presentó la *crisis coyuntural* que impidió que la entidad respondiera oportunamente.

Para los incidentes de desacato que tengan lugar a partir de la notificación de este pronunciamiento, los jueces de la República deberán seguir las reglas ordinarias recogidas en este auto, de tal manera que deberán valorar en cada caso concreto si la autoridad a la cual se le dio la orden de tutela la incumplió, y si se cumplen los presupuestos de *responsabilidad subjetiva* que justifican imponer la sanción respectiva. Lo anterior, bajo el entendido de que si el obligado cumple con lo ordenado por el juez constitucional durante el trámite del incidente y antes de que se decida en forma definitiva, *no por ello se excluye la posibilidad de aplicar la sanción por desacato*.

**Décimo.- CONCEDER PARCIALMENTE** la tercera solicitud elevada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, consistente en exhortar al Consejo Superior de la Judicatura para que, por intermedio de los Consejos Seccionales, inste a los jueces para que verifiquen de *manera rigurosa* los requisitos propios de la agencia oficiosa cuando se trata de población desplazada, de acuerdo con los criterios fijados en la Sentencia T-025 de 2004 y en las demás providencias que la reiteran.

**Décimo primero.- EXHORTAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación y por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a todos los jueces de la República para que, en el momento de resolver las acciones de tutela que interpone la población desplazada haciendo uso de la agencia oficiosa, verifiquen el cumplimiento de los requisitos mínimos definidos en la jurisprudencia constitucional que es válido exigirle a esa población para utilizar esta figura, de acuerdo con las circunstancias que enfrenten en cada caso y de cara al acceso efectivo a la administración de justicia, en los términos definidos en este pronunciamiento.

**Décimo segundo.- SOLICITAR** a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que presente ante esta Sala Especial un informe en el que dé cuenta de la comunicación de la presente providencia a todos los jueces de la República, en un plazo de dos (2) semanas contado a partir de su notificación, en medio físico y magnético.

**Décimo tercero.- DENEGAR** la cuarta solicitud elevada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, concerniente a la práctica de una inspección judicial u ocular en relación con los casos que la primera entidad denunció ante la Fiscalía General de la Nación, para examinar la situación de intermediarios con el fin de comprobar el hecho del abuso del derecho o la desinformación a la que están sometidas las víctimas.

**Décimo Cuarto.- SOLICITAR** a la Fiscalía General de la Nación que presente informes semestrales, en los que exponga los avances que ha logrado en las investigaciones concernientes a la posible configuración de conductas punibles (i.e. acceso abusivo a sistemas informáticos, violación de datos, concierto para delinquir, fraude procesal, entre otras), en el marco de los hechos de fraude y corrupción registrados en contra de las víctimas y del erario público. El primer informe deberá ser presentado ante esta Sala Especial, en físico y magnético, dentro de los siguientes seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
**Magistrada**  
**Presidenta de la Sala Especial Seguimiento**  
**Sentencia T-025 de 2004**

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
**Magistrado**

**JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS**  
**Magistrado (E)**

**ROCÍO LOAIZA MILIÁN**  
**Secretaria General**