



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN No.: 11001 3335 012 2020-00117-00
ACCIONANTE: MARIA YOLANDA ROMERO RICO
ACCIONADOS: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Bogotá, D.C., veintiseis de junio de dos mil veinte (2020).

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por la señora **MARIA YOLANDA ROMERO RICO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 20.614.061 (fl.5), en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**. A través de esta acción, la actora pretende el amparo de sus derechos fundamentales de petición, igualdad, dignidad humana y mínimo vital.

1. HECHOS

La señora **MARÍA YOLANDA ROMERO RICO** es desplazada por la violencia del municipio de Icononso (Tolima) y madre cabeza de familia. Informa haber instaurado solicitud de indemnización administrativa por su condición de desplazada, ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV). Solicitud que fue atendida favorablemente mediante Resolución Nro. 04102019-499199 del 13 de marzo de 2020 (ff. 21-26), en la que se le reconoció el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado.

Comoquiera que el pago de la indemnización no fue realizado, a través de videollamada registrada con el No. NJ000073813 elevó a la UARIV petición para que fuese informada sobre la fecha de desembolso. Actualmente afirma que no se le ha cancelado la indemnización, pese a que considera que su orden de pago es prioritaria. Sostiene que su situación económica actual es sumamente precaria, dado que no cuenta ni siquiera con el dinero para sufragar los gastos de alimentación, por lo que la indemnización pendiente de pago es esencial para garantizar su subsistencia y la de su familia.

2. PRETENSIONES

La actora pretende se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** el pago de la indemnización por desplazamiento forzado (fl.3).

3. ADMISIÓN DE TUTELA Y NOTIFICACIÓN

Por reunir los requisitos formales del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, la tutela fue admitida en auto de 10 de junio de 2020 (ff.7-8), notificado en la misma fecha.

4. CONTESTACIÓN

A través de memorial del 12 de junio de 2020 (ff. 9-16) la **UARIV** contestó la tutela. Advierte que la actora no acreditó ninguno de los criterios de priorización establecidos en la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019 para el pago de la indemnización. Por esa razón, su pago está condicionado al Método Técnico de Priorización. Informa que los recursos por concepto de indemnización administrativa para la vigencia 2019 y 2020 se encuentran comprometidos, por lo cual aplicará el Método Técnico de Priorización para el año 2021, conforme a la disponibilidad de recursos destinados para este efecto.

Sostiene que actualmente no es posible otorgar una fecha de pago a la actora, pues esto vulneraría el derecho a la igualdad de las otras víctimas que se encuentren en igual situación. Adicionalmente, indica que esta circunstancia no genera un perjuicio irremediable, toda vez que la indemnización administrativa no está asociada al mínimo vital.

En cuanto a la petición de la actora registrada con el No. NJ000073813, informa que fue atendida mediante comunicación número No. 202072012428961 de 11 de junio de 2020 (fl. 17-19) notificada por correo certificado 4/72 a la dirección física informada por la peticionaria (fl.27-28).

5. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a los hechos expuestos en precedencia, corresponde a este Despacho determinar:

- i) Si la acción de tutela es procedente en el presente asunto, para exigir el pago de la indemnización administrativa a favor de Maria Yolanda Romero Rico, víctima de desplazamiento forzado.
- ii) Si la ausencia de información sobre la fecha de pago de la indemnización reconocida a su favor por la UARIV, vulnera sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

6. TESIS DEL DESPACHO

La acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección. Por esta razón y conforme a la jurisprudencia constitucional, la procedencia de esta acción para exigir el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado requerirá la configuración de un perjuicio irremediable¹. Lo anterior implica el deber del juez de verificar: i) que la administración no haya impuesto cargas sustantivas y/o procesales desproporcionadas, ii) en ausencia de tales cargas, el deber de resguardar el patrimonio público y iii) el deber de fundamentar empíricamente la decisión. Como en el sub judice la entidad no impuso cargas desproporcionadas a la actora y el pago de la prestación debe ser realizado a través del método técnico de priorización para garantizar los principios de gradualidad y progresividad y la asignación de recursos escasos, la acción no resulta el medio procedente para disponer el pago de la indemnización reconocida.

Por otra parte, la falta de información de la **UARIV** sobre la fecha de pago de la indemnización reconocida a la actora no desconoce el derecho de petición y debido proceso. Esto por cuanto, se encuentra conforme a las reglas establecidas por la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019.

7. CONSIDERACIONES

7.1. Sobre la procedencia de la Acción de Tutela para exigir el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado

No en todos los casos en los que las personas víctimas de desplazamiento forzado solicitan la indemnización administrativa es procedente la acción de tutela. De hecho, la flexibilización que a favor de estas víctimas ha dispuesto la Corte Constitucional no implica soslayar el deber legal de acudir a las vías administrativas y judiciales ordinarias para hacer efectivo su derecho a la reparación, salvo que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable².

Según la jurisprudencia de esta Corporación, lo primero que debe verificar el juez es que la administración haya impuesto cargas sustantivas y/o procesales desproporcionadas que desconozcan la situación de debilidad en la cual están las personas desplazadas³, ante las que no tengan más remedio que interponer el recurso de amparo. Una reseña esquemática sobre aquello que puede constituir esta carga indebida ha sido esbozada por la Corte Constitucional, así:

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-028 de 12 de febrero de 2018. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido. Referencia: Expediente T-6.423.572.

² Corte Constitucional. Ibid.

³ Corte Constitucional, sentencia T-158/2017. Señaló la Corte: “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”.

“Este Tribunal encontró que las autoridades (...) imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas, que justifica 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; (ii) la 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, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante; (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; (iv) el Estado “se ampara en una presunta omisión de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a que tiene derecho”; (v) las autoridades invocan circunstancias administrativas o judiciales 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); (vii) las autoridades se demoran de manera desproporcionada e injustificada en responder las peticiones elevadas por las personas desplazadas, entre otras”.⁴

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta el deber de protección de las finanzas públicas y la sostenibilidad financiera del sistema por lo que, si no encuentra en situaciones excepcionales, la víctima debe reivindicar sus derechos por la ruta ordinaria, sin que sea necesario acudir a la acción de tutela en aras de resguardar el patrimonio público⁵.

En tercer lugar, el juez debe cumplir con el deber de fundamentación empírica en las decisiones de tutela sobre indemnización administrativa. Según la Corte Constitucional, una de las falencias del programa de indemnización administrativa ha sido, además de la falta de contestación oportuna y la imposición de barreras burocráticas injustificadas, la ligereza con la que algunos jueces han concedido, sin mayor estudio sustantivo, probatorio y de procedibilidad, reparaciones de esta índole a través de la tutela⁶. De allí, en resumen, que la Corte solo haya convalidado la intervención del juez constitucional cuando los actores desplegaron actuaciones positivas como: (i) informar y poner su situación en conocimiento de las autoridades; (ii) acudir ante las autoridades insistentemente en ejercicio del derecho de petición; (iii) presentar pruebas sumarias u otra actividad probatoria que conste en el expediente; (iv) cumplir con todos los requisitos exigidos legalmente; y (v) otro tipo de acciones que pueden valer como indicios para acreditar su pretensión⁷.

Además, la Corte consideró que decretar el pago del dinero reclamado por quien se encontraba en situación de desplazamiento vía acción de tutela, podría desatender los procedimientos técnicos que tiene la entidad para distribuir los recursos de gasto social⁸.

7.2. De la indemnización administrativa por desplazamiento forzado: Fase de entrega

El capítulo séptimo de la Ley 1448 de 2011 reglamentó la indemnización administrativa para las personas víctimas del punible de desplazamiento forzado. Asimismo, el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 determinó el monto de la indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. En desarrollo de este marco normativo, la UARIV estableció el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa y creó el método técnico de priorización, a través de la Resolución No. 01049 de 15 de marzo de 2019.

El artículo 6 de la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019 señaló el procedimiento de acceso a la indemnización administrativa en 4 fases, a saberse: i) solicitud de indemnización, ii) análisis de la solicitud, iii) respuesta de fondo y iv) entrega de la medida de indemnización.

En lo que atañe a la fase de entrega de la indemnización, el artículo 14 de la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019 estableció que se priorizará si la víctima acredita alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad referidas en el artículo 4. Tales

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-488/2017.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 9 de marzo de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-028 de 12 de febrero de 2018. Op.Cit.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-488/2017 y Auto No. 206/2017

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-142 de 7 de marzo de 2017. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

situaciones hacen alusión a tener: i) más de 74 años de edad; ii) enfermedades huérfanas, ruinosas, catastróficas o de alto costo; o iii) discapacidad. En caso de que los reconocimientos de indemnización en estas situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad superen el presupuesto asignado a la Unidad en la respectiva vigencia, el pago de la medida se hará efectivo en la siguiente vigencia presupuestal, sin que el tránsito entre vigencias modifique el orden o la colocación de las víctimas priorizadas.

Sin embargo, cuando no se presente alguna de las situaciones del artículo 4 *ejusdem*, el orden de priorización para la entrega de la indemnización se definirá a través de la aplicación del método técnico de priorización, luego de entregar la medida a los sujetos priorizados y siempre que haya disponibilidad presupuestal.

Conforme a tal Resolución, el método técnico de priorización se realizará anualmente respecto de la totalidad de víctimas que, al finalizar el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, cuenten con decisión de reconocimiento de indemnización a su favor. Aquellas que obtengan un turno de entrega de indemnización en la correspondiente vigencia, serán citadas gradualmente en el transcurso del año para su entrega. Frente a quienes no se les asigne turno en la respectiva vigencia, la Unidad aplicará el método cada año hasta que, de acuerdo con el resultado, sea priorizada para el desembolso de la indemnización administrativa. En todo caso, la Unidad de Víctimas pondrá a disposición de las víctimas la información que les permita conocer sobre la priorización o no del desembolso de la indemnización, durante cada vigencia.

El Despacho es consciente de la importancia de los principios de gradualidad y progresividad en este tipo de programas estatales y la asignación de recursos escasos con estrictos criterios de priorización. En efecto, de la observancia de este parámetro depende, no solo la sostenibilidad de la política pública de indemnización a víctimas del conflicto armado, sino también el respeto del derecho a la igualdad de quienes han ceñido su solicitud al procedimiento administrativo.

7.3. Del derecho fundamental de petición

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y a obtener una pronta solución, conforme al artículo 23 de la Constitución Política. Para garantizar este derecho no toda manifestación de la administración es válida. En efecto, la respuesta debe ser: (i) **oportuna**, es decir, dada dentro de los términos de ley; (ii) **de fondo**, resuelta de forma clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) **notificada** al peticionario⁹.

8. DEL CASO CONCRETO

Mediante la Resolución Nro. 04102019-499199 del 13 de marzo de 2020 la UARIV reconoció a la señora **MARÍA YOLANDA ROMERO RICO**, como jefe de hogar y por su condición de desplazada por la violencia, indemnización administrativa por hecho victimizante (ff.23-26). Esta indemnización fue distribuida entre ella y su núcleo familiar conformado por su hija Diana Paola Gómez Romero y sus 2 nietos, Daniela Alexandra Gutiérrez Gómez y Juan Steban Vargas Gómez.

A través de videollamada registrada con el No. NJ000073813, elevó a la UARIV petición para que fuese informada la fecha de desembolso de la indemnización. Esta petición fue atendida por la accionada mediante comunicación número No.:202072012428961 de 11 de junio de 2020 (fl. 17-19) notificada por correo certificado (fl.27-28). En respuesta a su solicitud, la entidad manifiesta que, con base en los documentos allegados por la actora, esta no acreditó ningún criterio de priorización para el pago de la indemnización, razón por la cual su desembolso está condicionado al Método Técnico de Priorización. Informa que los recursos por concepto de indemnización administrativa para las vigencias 2019 y 2020 se encuentran comprometidos, por lo cual aplicará el Método Técnico de Priorización para el año 2021, conforme a la disponibilidad de recursos destinados para ese efecto.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-077-18. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Este Despacho advierte que, en el presente asunto, la tutela no es el mecanismo procedente para exigir el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado. En primer lugar, no se evidencia que la administración haya impuesto cargas sustantivas y/o procesales desproporcionadas a la actora que desconozcan su situación de debilidad. Todo lo contrario, la entidad demandada le reconoció la indemnización en cumplimiento de los términos legales, a través de Resolución del 13 de marzo de la presente anualidad. Igualmente le Informó que no cumple con los requisitos establecidos por el artículo 4 de la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019 para acceder a la priorización del pago. Si bien la actora considera que su pago debe ser priorizado, no acredita con prueba siquiera sumaria alguno de los 3 criterios: i) no cuenta con más de 74 años, pues actualmente posee 69; ii) tampoco posee enfermedad huérfana, ruinosa, catastrófica o de alto costo y iii) no es discapacitada.

En segundo lugar, dado que la actora no reúne los criterios de priorización, el desembolso de la indemnización administrativa está sujeto al Método Técnico de Priorización, luego de la cancelación a los sujetos priorizados y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. Este procedimiento de pago se encuentra ajustado a los principios de gradualidad y progresividad en este tipo de programas estatales y a la asignación de recursos escasos con estrictos criterios de priorización. De la observancia de estos principios depende la sostenibilidad de la política pública de indemnización a víctimas del conflicto armado y el respeto del derecho a la igualdad de quienes han ceñido su solicitud al procedimiento administrativo.

Así, ordenar el pago de la indemnización reclamada por esta vía, sin haberse determinado fecha de pago cierta por parte de la UARIV, desatendería los procedimientos técnicos que tiene la entidad para distribuir los recursos de gasto social y afectar el derecho a la igualdad de los otros beneficiarios. Por lo expuesto, se declarará improcedente la acción de tutela para obtener el pago de la indemnización administrativa solicitada.

Por otra parte, el despacho no evidencia violación al derecho de petición y al debido proceso. Verificado el expediente de tutela, se observa que la entidad accionada dio respuesta a la solicitud de la actora, a través de comunicación No.:202072012428961 del 11 de junio de 2020 (fl. 17-19). En su respuesta la entidad le aclara a la solicitante que su solicitud de indemnización no reunió los requisitos para ser priorizada y que los recursos disponibles para las vigencias 2019 y 2020 ya se agotaron, razón por la cual su caso será estudiado en la vigencia del 2021, conforme al Método Técnico de Priorización.

De acuerdo al procedimiento establecido en la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019, las indemnizaciones reconocidas con corte a 31 de diciembre de 2020, entrarán a un nuevo estudio técnico de priorización y, según el resultado de este, se dispondrán las órdenes de pago de las indemnizaciones, de acuerdo a los recursos disponibles.

Comoquiera que la indemnización de la actora fue reconocida en el mes de marzo de 2020, no reunió los requisitos para ser priorizada y no hay recursos disponibles para esta vigencia, deberá esperar hasta el 2021, a fin de que la entidad accionada aplique el método técnico de priorización y disponga el orden de los eventuales pagos de la indemnización, de acuerdo con los criterios objetivos establecidos en la reglamentación. En todo caso se aclara que su pago dependerá en dicha vigencia dependerá del estudio de priorización que se haga a la totalidad de los beneficiarios de indemnización. En el evento de ser beneficiaria para el pago en el año 2021 la UARIV le asignará turno, de lo contrario será sometida nuevamente al estudio de priorización cada año hasta que por su situación sea priorizada.

Es importante advertir que la actora deberá informar a la UARIV los eventuales cambios que se produzcan en sus condiciones de vulnerabilidad, para que la entidad pueda valorar esa situación en aplicación del método de priorización, tal como se indicó en la respuesta dada por la accionada.

Por lo anterior, al evidenciarse que la respuesta otorgada por la entidad fue de fondo, clara, oportuna y debidamente notificada, y que además ha respetado el debido proceso administrativo, este Despacho denegará el amparo solicitado.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por la señora **MARIA YOLANDA ROMERO RICO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 20.614.061 (fl.5), para obtener el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. DENEGAR el amparo de los derechos fundamentales de **PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO** a la señora **MARIA YOLANDA ROMERO RICO**, ya identificada, según las razones expuestas.

TERCERO. NOTIFICAR la presente sentencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a las partes.

CUARTO. ADVERTIR a las partes que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sin perjuicio de su cumplimiento.

QUINTO. REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional, sino es apelado, para su eventual revisión.



YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ