



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

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN No.: 11001 3335 012 2020-00302-00
ACCIONANTE: LUIS ALBERTO BUITRAGO MONTAÑA
ACCIONADOS: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por el señor **LUIS ALBERTO BUITRAGO MONTAÑA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 74.346.274 (fl.1), 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 e igualdad.

1. HECHOS

El señor **LUIS ALBERTO BUITRAGO MONTAÑA** afirma que solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) el reconocimiento de una indemnización administrativa por hecho victimizante. Señala que la entidad no le ha informado si tiene derecho a la indemnización, a cuánto ascendería su monto y cuándo sería la fecha cierta de pago, razón por la cual, mediante derecho de petición del 14 de septiembre de 2020, radicado 20201309861972 solicito esta información. No obstante, sostiene que hasta el momento la entidad no ha otorgado respuesta.

2. PRETENSIONES

El actor pretende que se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** dar una respuesta de fondo a su petición en la cual se decida si accede o no al reconocimiento de la indemnización por desplazamiento forzado, y de ser así, indique una fecha cierta de pago(ff.2-3).

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 6 de noviembre de 2020 (ff.9-10), notificado en la misma fecha.

4. CONTESTACIÓN

A través de memorial del 10 de noviembre de 2020 (ff. 17-20) la **UARIV** contestó la tutela. Informó que el tutelante solicitó el reconocimiento de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado con anterioridad al 6 de junio de 2018, en vigencia de la Resolución No 1958 de 2018. Por lo anterior, la solicitud presentada fue tramitada por la ruta transitoria dado que no presentaba circunstancias de vulnerabilidad extrema.

Advierte que mediante comunicación radicado No 202072029313021 de 2020 (ff. 21-22) dio respuesta a la petición del 14 de septiembre de 2020, informándole al tutelante que la entidad lo contactaría “por medio de un oficio o resolución de fondo, en donde se informará si hace falta algún documento o si ya culmino la ruta en la cual se encuentra enmarcada”. En consecuencia, solicita que se declare la carencia actual de objeto de la acción de tutela por hecho superado.

5. PROBLEMA JURÍDICO

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

- i) Si en el presente asunto la acción de tutela es el medio procedente para ordenar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado.
- ii) Si la UARIV vulneró el derecho fundamental de petición al no haber dado respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago de indemnización administrativa por hecho victimizante, presentada antes del 6 de junio de 2018.

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 al actor, aún no ha determinado si le asiste el derecho a la prestación reclamada y, en consecuencia, no ha aplicado el método técnico de priorización de que trata la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019, la acción de tutela no se considera procedente para exigir el pago reclamado. Lo anterior, además porque un pronunciamiento en este sentido, podría desatender 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.

No obstante, teniendo en cuenta que el actor inició el trámite de reconocimiento de indemnización administrativa por hecho victimizante con anterioridad al 6 de junio de 2018, el Despacho sí advierte vulnerado el derecho de petición, dado que la entidad excedió con creces el término otorgado por el artículo 20 de la Resolución No. 01049 de 2019, sin justificar las razones de su demora. Por lo anterior, se concederá el amparo del derecho fundamental de petición.

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:

“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)

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”.

*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”.*⁴

*En segundo lugar, el juez debe tener en cuenta el deber de protección de las finanzas públicas y la sostenibilidad financiera del sistema. La falta de alguna de estas cargas desproporcionadas hace que el juez de tutela deba determinar la necesidad de que la víctima, a pesar de su condición, reivindique sus derechos por la ruta ordinaria, sin que sea necesario acudir a la acción de tutela en aras de resguardar el patrimonio público*⁵.

*En tercer lugar, 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 tutela*⁶. 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 social*⁸.

7.2. 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 peticionario*⁹.

En relación con el término para dar respuesta oportuna a los derechos de petición, la Ley 1755 de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 señaló que, cuando excepcionalmente no sea posible atender la petición en los plazos señalados en la ley, la autoridad deberá informar de tal circunstancia al interesado antes del vencimiento del término legal. En su comunicación, la autoridad deberá indicar el plazo razonable en el que resolverá la solicitud, sin que éste pueda exceder el doble del inicialmente previsto. En todo caso, para la aplicación de la excepción en comento, la mora administrativa deberá ser justificada.

*La jurisprudencia constitucional ha abordado el estudio de esta excepción, estableciendo que la mora administrativa injustificada existe cuando: “(i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial o administrativa; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial o administrativa.”*³

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.

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

En consecuencia, la mora administrativa será justificada cuando la autoridad logra demostrar que el incumplimiento del plazo legal se ha debido a la existencia de un motivo razonable debidamente probado, que hace imposible atender los términos legales.

7.3. De los términos para atender las peticiones de indemnización administrativa por hecho victimizante, con anterioridad al 6 de junio de 2018

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 dichas víctimas. En desarrollo de este marco normativo, la UARIV estableció el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa a través de la Resolución No. 01049 de 15 de marzo de 2019.

El artículo 20 de la Resolución No. 1049 de 2019 señaló taxativamente que, tratándose de solicitudes presentadas con anterioridad a la expedición de la Resolución No. 1958 de 2018, es decir, con antelación al 6 de junio de 2018, la administración contaría con un término de 90 días adicionales -a los primeros 120- para adoptar una decisión de fondo sobre el reconocimiento de la indemnización, contados desde el 1 de marzo de 2019.

Así mismo previó que, en caso de no contar con la documentación completa para adoptar decisión de fondo, la UARIV informaría al solicitante, en el plazo anteriormente señalado, para allegar la documentación faltante, término durante el cual el plazo estaría suspendido.

8. DEL CASO CONCRETO

*Del acervo probatorio obrante en el expediente de la referencia, se evidencia que el señor **LUIS ALBERTO BUITRAGO MONTAÑA** fue víctima de desplazamiento forzado por hechos acaecidos el 15 de enero de 2006 en el municipio de Puerto Concordia (Meta). Actualmente se encuentra registrado en el RUV por tal circunstancia (fl.23). Atendiendo a su condición de víctima inició el proceso de recopilación de la documentación para acceder a la indemnización ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) con anterioridad al 6 de junio de 2018 (fl. 18).*

En consideración a que a la UARIV a la fecha no le ha informado si es o no beneficiario de la indemnización administrativa, presentó derecho de petición el 14 de septiembre de 2020, radicado bajo el No. 20201309861972, solicitando se le informara si es beneficiario de la indemnización pretendida y, de ser así, el monto y la fecha cierta de pago.

A través de comunicación radicado No 202072029313021 del 10 de noviembre 2020 (ff. 21-22) la UARIV dio respuesta a la petición del 14 de septiembre de 2020 informando que, actualmente, está realizando las validaciones necesarias para verificar la procedencia del reconocimiento y que “dentro de un término prudencial” le informará al actor si le hace falta algún documento.

8.1. Improcedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización deprecada

Conforme a los hechos expuestos, este Despacho advierte que, en el presente asunto, la tutela no es el mecanismo procedente para exigir el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado, en primer lugar, porque no se advierte que la administración le haya impuesto cargas desproporcionadas al ciudadano que hagan necesaria la intervención del juez constitucional. En efecto, se evidencia que la solicitud del actor no ha agotado todas las fases de la reclamación administrativa. Tampoco que el tutelante acredite alguna de las causales de vulnerabilidad establecidas por el artículo 4 de la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019 para acceder a la priorización en el trámite de reconocimiento y pago de la indemnización solicitada, pues no allegó prueba siquiera sumaria que acredite que: i) cuenta con más de 74 años; ii) posee enfermedad huérfana, ruinosa, catastrófica o de alto costo o iii) es discapacitado.

Además, el Juzgado encuentra que ordenar el pago de la indemnización reclamada por esta vía, sin que la entidad competente haya determinado en sede administrativa si le asiste el derecho a la prestación reclamada y aplicado el método técnico de priorización de que trata la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019, podría desatender los procedimientos técnicos establecidos 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 reconocimiento y pago de la indemnización administrativa solicitada.

8.2. De la violación al derecho fundamental de petición por falta de respuesta de fondo sobre el reconocimiento de la indemnización administrativa

De acuerdo con la información obrante en el expediente, se tiene probado que el señor LUIS ALBERTO BUITRAGO MONTAÑA aparece incluido en el registro de víctimas por desplazamiento forzado desde el 15 de enero del 2006. Así mismo, que inició trámite de reconocimiento de indemnización administrativa por desplazamiento forzado, con anterioridad a la entrada en vigor de la Resolución 01958 de 2018, es decir antes del 6 junio de 2018. Igualmente, se advierte que a dicha petición se le dio el trámite de RUTA TRANSITORIA, por cuanto el actor no presentó situaciones de vulnerabilidad extrema.

De los anteriores hechos, este Despacho advierte la flagrante vulneración al derecho fundamental de petición del actor, por cuanto la entidad accionada ha excedido con creces el término legal otorgado por el artículo 20 de la Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019, sin que a la fecha haya resuelto si el actor tiene o no derecho a la indemnización deprecada. Pese a que no se tiene prueba sobre la fecha exacta de presentación de la solicitud de indemnización, según las manifestaciones realizadas por la misma entidad, tal trámite inició con anterioridad al 6 de junio de 2018, por lo que conforme al artículo 20 reseñado, la administración contaba con un plazo de 90 días-adicionales a los 120 iniciales- para resolver de fondo la solicitud del actor, término que se contaría desde el 1 de marzo de 2019. Lapsos dentro del cual, además, la entidad debía solicitar los documentos faltantes en caso de que se advirtieran necesarios para resolver de fondo. No obstante, transcurrido el término inicial de 120 días y el adicional de 90, la entidad no informó al ciudadano si tenía derecho o no a la indemnización reclamada, no le solicitó documento alguno y, tampoco, le informó las razones de su demora y la fecha exacta en la cual decidiría su solicitud.

Por tanto, resulta forzado concluir que la entidad accionada desconoció el derecho fundamental de petición. En consecuencia, este Despacho ordenará a la **UARIV** dar respuesta de fondo a la solicitud de indemnización administrativa del actor, atendiendo a los siguientes términos:

- En caso de que se cuente con todos los elementos necesarios para resolver de fondo, la UARIV deberá emitir y notificar, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la presente decisión, el acto administrativo que defina si el actor tiene o no derecho a la indemnización deprecada. En caso de tener derecho a tal reconocimiento, deberá indicar el monto a reconocer por dicho concepto y si su pago será o no priorizado.
- Si verificados los documentos allegados para el trámite de reconocimiento de indemnización, la entidad encuentra que falta alguna documental necesaria para resolver de fondo, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, le informará al ciudadano de tal situación y le indicará el término perentorio para cumplir con esta carga. En este evento, mientras el actor allega la prueba documental requerida, el término de 10 días antes referido se suspenderá, una vez el tutelante allegue la prueba ante la UARIV se reanudará.

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 **LUIS ALBERTO BUITRAGO MONTAÑA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 74.346.274 (fl.1), para

obtener el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por hecho victimizante, según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. TUTELAR el derecho fundamental de petición deprecado por el señor **LUIS ALBERTO BUITRAGO MONTAÑA**, ya identificado, conforme a lo expuesto en la parte considerativa.

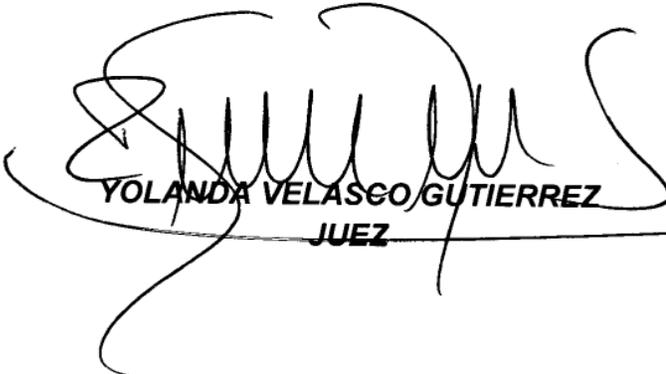
TERCERO: ORDENAR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** dar respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento y pago de indemnización administrativa presentada por el actor, conforme a los siguientes términos:

- En caso de que se cuente con todos los elementos necesarios para resolver de fondo, la UARIV deberá emitir y comunicar al tutelante, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la presente decisión, el acto administrativo que defina si tiene o no derecho a la indemnización deprecada. En caso de tener derecho a tal reconocimiento, deberá indicar el monto a reconocer por dicho concepto y si su pago será o no priorizado.
- Si verificados los documentos allegados para el trámite de reconocimiento de indemnización, la entidad encuentra que falta alguna documental necesaria para resolver de fondo, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo le informará al ciudadano de tal situación y le indicará el término perentorio para cumplir con esta carga. En este evento, mientras el actor allega la prueba documental requerida, el término de 10 días antes referido, se suspenderá y una vez el tutelante allegue la prueba ante la UARIV, se reanudará.

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

QUINTO. 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.

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


YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ