REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Referencia	**:**	**ACCIÓN DE TUTELA**
Radicación	**:**	**2020-252**
Demandante	**:**	**MARIA MAGDALENA PINEDA**
Demandado	**:**	**UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS – UARIV**
Asunto	**:**	**SENTENCIA 1ª INSTANCIA**

Procede el Juzgado a decidir en primera instancia, la acción de tutela presentada por la señora **MARIA MAGDALENA PINEDA,** en nombre propio en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS – UARIV.**

ANTECEDENTES

La parte accionante presentó acción de tutela en nombre propio, en contra de la accionada, fundamentada en que interpuso derecho de petición **RADICADO 20201305710062** de 20 de junio de 2020, en la cual solicito el pago de indemnización administrativa, indicando la fecha cierta en la que se realizará el pago. Que la accionada no contesta el derecho de petición ni de forma ni de fondo, vulnerando sus derechos fundamentales.

ACTUACIÓN PROCESAL

Recibida la acción constitucional, se admitió la misma mediante auto de fecha 16 de septiembre de 2020, ordenando la notificación al Representante Legal de la entidad accionada, y solicitando a la misma un informe detallado sobre aspectos que interesan al proceso con el propósito de decidirla dentro de los términos de ley.

La demanda fue notificada el 16 de septiembre de 2020 a la entidad demandada haciéndole entrega de la copia de la demanda y de sus anexos.

PRUEBAS

Como medios de prueba, fueron allegados al proceso los siguientes:

- Derecho de petición derecho de petición **RADICADO 20201305710062** de 20 de junio de 2020

DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL INVOCADO COMO VIOLADO

El accionante invoca como derechos fundamentales constitucionales violados el derecho de petición, según expone, por la falta de respuesta a la petición derecho de petición **RADICADO 20201305710062** de 20 de junio de 2020.

CONDUCTA PROCESAL DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Surtida como fue la notificación personal al **UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS – UARIV**, este allegó contestación a la acción de la referencia el 17 de septiembre de 2020, donde manifiesta que el derecho de petición RADICADO 20201305710062 de 20 de junio de 2020 fue contestado mediante **OFICIO RADICADO 202072014025241DE 07 DE JULIO DE 2020,** el cual fue reiterado mediante **OFICIO 202072023369741 DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020,** notificados mediante correo electrónico, donde se le informaba que:

> *"En virtud de lo anterior le informamos que Usted elevó solicitud de indemnización administrativa por desplazamiento forzado RAD 269436, Solicitud que fue atendida de fondo por medio de la Resolución Nº. 04102019-54573 - del 1 de octubre de 2019, en la que se le decidió en su favor (i) reconocer la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante DESPLAZAMIENTO FORZADO, y (ii) aplicar el "Método Técnico de Priorización" con el fin de disponer el orden de la entrega de la indemnización.*
>
> *Lo anterior teniendo en cuenta que para la fecha del reconocimiento de su indemnización no se acreditó una de las situaciones descritas como de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad para priorizar la entrega. En su caso particular, el 30 de junio de 2020, la Unidad para las Víctimas aplicó el Método Técnico de Priorización, con el propósito de determinar, de manera proporcional a los recursos presupuestales asignados a la Unidad para las Víctimas en el año 2020, el orden de entrega de la indemnización reconocida a su favor .Así las cosas, conforme el resultado de la aplicación del Método, se concluye que NO es procedente materializar la entrega de la medida de indemnización ya reconocida respecto de (de los) integrante(s) relacionado(s) en su solicitud RAD 269436, por el hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO.*
>
> *(…)*
>
> *Teniendo en cuenta que, en su caso, no es posible realizar el desembolso de la medida de indemnización en la presente vigencia 2020, la Unidad procederá a aplicarle el Método durante el segundo semestre del año 2021, con el fin de determinar la priorización para el desembolso de su indemnización administrativa. Es importante indicarle que, en ningún caso, el resultado obtenido en una vigencia será acumulado para el siguiente año."*

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

¿La no respuesta de fondo por parte de la accionada a la petición Radicado 20201305710062 de 20 de junio de 2020, en el que solicitó el pago de la indemnización administrativa, indicando la fecha cierta en la que se realizará el pago, vulnera los derechos constitucionales fundamentales invocados?

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de la autoridad pública.

La norma en cita también indica que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tiene toda persona para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que su solicitud sea resuelta de manera oportuna y eficaz. La oportunidad tiene que ver con el término legal y en todo caso prudencial para que la autoridad se pronuncie y la eficacia conlleva a que la respuesta emitida resuelva de manera concreta y congruente el objeto de la petición.

La Corte Constitucional ha analizado el contenido, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición, precisándolo como una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales, entre ellas, el derecho a la información, el acceso a documentos públicos, la libertad de expresión y el ejercicio de la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan.

Por su parte, el artículo 13 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 1015, establece que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición.

El núcleo esencial del derecho de petición, se concentra en la resolución oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos legalmente para las peticiones elevadas por los particulares a las autoridades públicas, independientemente del sentido de la decisión, suponiendo la pronta y oportuna definición por parte de la Administración Pública a las manifestaciones o inquietudes elevadas por el peticionario, con el propósito de que éste reciba la información suficiente, y le sea otorgada una respuesta efectiva sobre la materia objeto de su interés.

Al respecto, en Sentencia T- 146 de 2012, la Corte señaló:

> *"(...) Por otra parte, como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, esta Corporación sintetizó las reglas para su protección, en los siguientes términos;*
>
> *"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*
> *b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para si el sentido de lo decidido.*
> *c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado* 3. *Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*
> *d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita (...)"*

El derecho de petición impone a la administración el cumplimiento diligente de sus deberes, por cuanto a esta se le atribuye el más alto grado de rigorismo en la satisfacción de principios como la eficacia, economía y celeridad, debido a que sus funciones tienen un impacto preeminente en la ciudadanía. Por ello tratándose del derecho de petición que les asiste a todos los ciudadanos, los órganos de la

Administración están obligados a dar oportuna respuesta, no pudiéndose patrocinar la dilación en perjuicio del solicitante.

El término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace relación el tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, sin que en todo caso exista excusa admisible de una demora injustificada en el pronunciamiento de la resolución. Lo anterior, siguiendo los derroteros trazados por la Corte Constitucional, no obsta para que el legislador pueda establecer términos especiales de mayor amplitud para el trámite de ciertas peticiones, término que debe ser respetado por el organismo encargado de resolver la petición, so pena de vulnerar el derecho constitucional fundamental (Sentencia T-264 del 7 de julio de 1993); de acuerdo con lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por lo tanto la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno al derecho de petición, dejando en claro que las entidades que tienen a su cargo el estudio y reconocimiento de los derechos de los asociados deben ***emitir un pronunciamiento de fondo sobre lo pedido*****,** independientemente del contenido de la solicitud elevada para tales efectos, de tal modo que el peticionario tenga pleno conocimiento del estado de su solicitud y de la viabilidad de la misma. Pero además la jurisprudencia de esa Corporación ha establecido que el término que tiene la Administración para resolver las peticiones elevadas a ella, debe ser razonable y acorde con el contenido de los requerimientos. Por ello, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta. Se destaca como precedente judicial de lo aquí expuesto, la siguiente decisión:

> *"La naturaleza del derecho de petición y en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar es la certidumbre de que independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva de fondo lo pedido por el particular; la pronta contestación no puede supeditarse a que invoque expresamente el derecho de petición, ni que se haga expresa referencia a las normas del Código Contencioso Administrativo. Solo se hace necesario que de la petición misma se pueda extraer el deseo de la persona que formula la petición". Sentencia T-615 del 28 de octubre de 1998.*
>
> *Siendo el derecho de petición un mecanismo de participación que otorga la Constitución a las personas para que puedan dirigirse a las autoridades públicas, ya sea en interés particular o en interés general, y obtener una contestación razonable y coherente, cuando la autoridad administrativa deja transcurrir al término legal, sin adoptar una decisión de fondo o informar de manera precisa y clara el trámite impartido a la solicitud, incurre en una flagrante vulneración a este derecho, toda vez que la respuesta, además de pronta y sustancial, debe ser puesta en conocimiento del peticionario.*
>
> *"En el marco del derecho de petición sólo tiene categoría de respuesta aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inequidad, que ofrece certeza al interesado". Sentencia T-490 de septiembre 11 de 1998".*

De esta manera no es cualquier respuesta la que tiene mérito de resolver la petición presentada a la Administración sino aquella que decida lo solicitado o informe de manera clara el trámite que se le ha dado a la solicitud, la cual además debe ser

emitida dentro de los términos oportunos y en atención a los parámetros de razonabilidad y eficiencia expuestos.

La Ley 1755 del 30 de junio de 2015, desarrolla la disposición constitucional relativa al derecho de petición, que antes de la Constitución de 1991 no tenía consagración superior, pero su entidad como derecho constitucional fundamental fue fijada por la Constitución de 1991 en su artículo 23.

Esta normatividad reconoce de manera macro derechos de petición en interés general y en interés particular. Estos a su vez se desglosan, en cuanto a su naturaleza, frente a lo cual el legislador estableció para cada una de ellas unos términos claros y precisos.

Para el derecho de petición de documentos e información el término máximo es de 10 días[1]; y para el de *consulta* a las Autoridades de 30 días[2]; Existe frente a las especialidades antes anotadas un término general máximo para atender o resolver las demás peticiones que se eleven ante las autoridades administrativas, que se reduce a 15 días siguientes a la fecha de la correspondiente petición[3].

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS Y SU PROTECCIÓN POR VÍA DE TUTELA

Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de "desplazados internos" han sido expresados por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley[4] y la jurisprudencia constitucional[5], puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazamiento toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno.

Sobre este particular, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-227 de 1997, tuvo oportunidad de señalar que:

> "*Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.*"

El desplazamiento forzado, y las consecuencias que este fenómeno produce en torno al ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, le impone a la administración pública, dentro del contexto de los postulados constitucionales que consagran el Estado Social de Derecho, la obligación de brindar una adecuada atención a los desplazados, en procura de cesar la amenaza o violación de sus derechos y de asegurarles unas mínimas condiciones de vida digna y de bienestar. El cumplimiento de estos objetivos, tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional, encuentra un claro fundamento de principio, entre otros, en el artículo 2° de la Carta que, por un lado, define como fines esenciales del Estado *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios,*

---

[1] Ver numeral 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.
[2] Ver numeral 2 artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015
[3] Ver inciso 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.
[4] Confrontar Ley 387 de 1997 artículo 1
[5] Al respecto, ver sentencias: T-327/01, T-227/97 y SU 1150/00 Apelación acción de tutela

derechos y deberes consagrados en la Constitución Política". Y, por el otro, les impone a las autoridades de la República el deber de "*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades".*

De esta manera, cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada, para que cese la vulneración masiva de los derechos fundamentales de estas personas que son víctimas de la violencia, ha considerado la Corte que es la tutela el mecanismo idóneo y expedito para la protección de los derechos fundamentales de que son titulares estos grupos marginados, particularmente, ante la inexistencia de otros mecanismos de defensa que garanticen la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados.

MARCO JURÍDICO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA LA LEY 1448 DE 2011

El marco jurídico legislativo consagrado en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se regula de manera integral el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, incluyendo de manera especial a la población desplazada por la violencia.

La Ley 1448 de 2011 "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*", que entró en vigencia el 10 de junio de 2011, según consta en su publicación en el Diario Oficial No. 48.096 de esa fecha, constituye el marco jurídico de orden legal encaminado a lograr la garantía y protección del derecho fundamental de las víctimas a la reparación integral. Esta normativa consagra de manera global las disposiciones relativas a la atención y reparación integral de las víctimas, desde los principios generales que informan dicha reparación –Título I-; los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales –Título II-; la ayuda humanitaria, atención y asistencia –Título III-; la reparación de las víctimas –Título IV-; y la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas –Título V-. Así, la Ley 1448 de 2011 constituye el nuevo marco jurídico legal de carácter general para la reparación integral a las víctimas del conflicto, entre ellas, a las víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, el Gobierno Nacional reglamentó las disposiciones anteriores mediante el Decreto 4800 de 2011.

En cuanto al derecho a la reparación integral, este se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, en donde se establece que "*las víctimas tienen derecho a ser* ***reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido*** *como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley."* En este sentido, la ley prevé los principios de adecuación y efectividad de la reparación, así como el enfoque diferencial y carácter transformador con que se debe llevar a cabo.

Así mismo, la norma prevé que "*La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.*"

De esta manera, considera el despacho que la norma incluye como parte de la reparación, las diferentes medidas y estrategias que conducen a una reparación plena e integral de las víctimas, y que tiene en cuenta tanto la dimensión individual como la dimensión colectiva de la reparación, y que así mismo reconoce la necesidad de reparar material y moralmente a las víctimas.

De otra parte, el parágrafo 1 de esta norma establece que a pesar de que las medidas de asistencia adicionales pueden tener un efecto reparador *"en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas"* estas medidas de asistencia *"no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas",* estableciendo de esta manera una diferenciación entre las medidas asistenciales del gobierno, que en algunos casos y bajo ciertos criterios pueden tener un efecto reparador, y las medidas de reparación propiamente dichas.

En el mismo sentido, el parágrafo 2 de esa norma establece que *"La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas*", de manera que el Legislador realiza una clara diferencia entre la ayuda humanitaria de emergencia y la reparación.

Los derechos de las víctimas se consagran en el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, entre ellos:

> "*1. Derecho a la verdad, justicia y reparación.*
> *2. Derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario.*
> *3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.*
> *4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.*
> *5. Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral.*
> *6. Derecho a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial.*
> *7. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar.*
> *8. Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional.*
> *9. Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley.*
> *10. Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente Ley.*
> *11. Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes.*
> *12. Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.*"

El Título IV de la ley 1448 de 2011, se refiere específicamente al tema de la reparación de las víctimas, y contiene el capítulo I sobre disposiciones generales; el capítulo II que consagra disposiciones generales de restitución; el capítulo III sobre restitución de tierras; el capítulo IV acerca de restitución de vivienda.

En el Capítulo I del título IV de la Ley, se consagra en el artículo 69 las medidas de reparación, estableciendo que: "*las víctimas de que trata esta ley, tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante*".

En el artículo 70 se establece que el Estado colombiano a través del "*Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adoptar un programa integral*

dentro del cual se incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles".

El capítulo II está compuesto por un único artículo que trata sobre la definición de restitución, en el cual se estatuye que "*Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley*".

Especial relevancia reviste el capítulo VII del Título IV en cuanto regula lo atinente a la indemnización por vía administrativa.

En el artículo 132 se dispone la reglamentación de este tema por parte del Gobierno Nacional, quien "*reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley*."

El parágrafo 1 del artículo 132 determina que la Ley 1448 de 2011 "*surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de la presente ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad*".

En relación con la indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento, el parágrafo 3 del artículo 132 establece que ésta "*se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:*

> *"I. Subsidio integral de tierras;*
> *II. Permuta de predios;*
> *III. Adquisición y adjudicación de tierras;*
> *IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;*
> *V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o*
> *VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.*
> *La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este parágrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa".*

Por su parte, el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 crea la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, como una Unidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mientras que sus funciones están reguladas por el artículo 168 de la misma Ley, entre las cuales se encuentra la coordinación de "*las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas".*

Así mismo, de conformidad con el artículo 168 a esta Unidad le corresponde, entre otras funciones: *"7. Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la presente ley."*

DECRETO 4800 DE 2011

Mediante el Decreto 4800 de 2011 el Gobierno Nacional reglamentó los mecanismos para la implementación del programa masivo de asistencia, atención y reparación a las víctimas creado por la Ley 1448 de 2011.

El capítulo III del Título VII del Decreto 4800 de 2011 en cuanto regula la **indemnización por vía administrativa -arts. 147 a 162-.**

El artículo 146 dispone que la responsabilidad del programa de indemnización por vía administrativa se encuentra en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad que administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa.

El artículo 147 garantiza el principio de publicidad, de manera que consagra que "*los lineamientos, criterios y tablas de valoración para la determinación de la indemnización por vía administrativa"* serán de público acceso.

El artículo 148 señala los criterios para la estimación del monto de la indemnización por vía administrativa que debe realizar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la cual se sujetará a los criterios de (i) la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, (ii) el daño causado, y (iii) el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial.

El monto de indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, se encuentra fijado por el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 que regula los montos de la indemnización por vía administrativa. Al respecto establece que:

> ***"ARTÍCULO 149:*** *Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:*
>
> *Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> ***Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.***
>
> *Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.*

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

PARÁGRAFO 2. Por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma.

Si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.

PARÁGRAFO 3. En caso que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas.

PARÁGRAFO 4. Si el hecho victimizante descrito en los numerales 2, 3 Y 4 del presente artículo fue cometido debido a la condición etaria, de género o étnica de la víctima, el monto de la indemnización podrá ser hasta de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, al igual que en los casos en que el hecho victimizante descrito en el numeral 5 del presente artículo fue cometido por la condición etaria o étnica de la víctima.

PARÁGRAFO 5. La indemnización de los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del parágrafo del artículo 181 de la Ley 1448 de 2011, será reconocida hasta por el monto establecido en el numeral 5 del presente artículo." (Resalta el despacho)

El procedimiento para la solicitud de indemnización está consagrado en el artículo 151 que establece:

"*Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que ésta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente Decreto.*

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto.

PARÁGRAFO 1. En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.

PARÁGRAFO 2. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y

las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación." (Resalta el despacho)

El artículo 154 se refiere a la deducción de los montos pagados con anterioridad, estableciendo que:

"***La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas descontará del monto a pagar por concepto de indemnización por vía administrativa, sólo los montos pagados por el Estado a título de indemnización y por concepto de condenas judiciales en subsidiariedad por insolvencia, imposibilidad o falta de recursos de parte del victimario o del grupo armado organizado al margen de la ley al que éste perteneció****.*

Si la víctima ha recibido indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente por parte del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA, este valor será descontado del monto de la indemnización administrativa a que tenga derecho, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptarán el mecanismo idóneo para el cruce de información correspondiente.

PARÁGRAFO. ***Las sumas pagadas por el Estado a título de atención y asistencia o subsidio no podrán ser descontadas del monto de indemnización por vía administrativa***." (Resalta el despacho)

El artículo 155 establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición del Decreto 4800 de 2011. Al efecto consagra:

"***Las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del presente Decreto no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en el presente Decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro. Si el o los solicitantes ya se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el presente Decreto para la entrega de la indemnización administrativa****.*

Si de la descripción de los hechos realizada en las solicitudes se desprende que los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluirá al o a los solicitantes en el Registro Único de Víctimas pero otorgará la indemnización administrativa. De esta situación se le informará oportunamente al o a los solicitantes.

PARÁGRAFO 1. El o los solicitantes a los que se refiere el presente artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconociere la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo*.*

PARÁGRAFO 2. Las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el presente Decreto.

PARÁGRAFO 3. Cuando sea necesario acopiar información o documentos adicionales para decidir sobre la solicitud de reparación por vía administrativa presentada en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá impulsar el trámite manteniendo el caso en estado de reserva técnica. Mientras una solicitud permanezca en estado de reserva técnica no se entenderá como decidida de manera definitiva."

El artículo 159 consagra la **Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado**. Esta norma establece:

"***La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.***

En aquellos eventos en que los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado no puedan acceder a los medios previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 o hayan accedido parcialmente al monto de la indemnización definido para este hecho victimizante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá activar el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente Decreto, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, prioritariamente, a través de los mecanismos estipulados en dicho programa."

El artículo 162 del Decreto 4800 de 2011 se refiere al monto de la indemnización por vía administrativa. En punto a este tema, consagra que

"*Una vez el destinatario de la indemnización haya cumplido la mayoría de edad, teniendo en cuenta el programa de acompañamiento de que trata el artículo 134 de la ley 1448 de 2011 y lo establecido en el presente Decreto, podrá disponer integralmente de su indemnización.*

El valor de la indemnización entregado en los términos previstos por el presente artículo estará compuesto por la totalidad de rendimientos, réditos, beneficios, ganancias y similares generados a través del encargo fiduciario."

AUTO 206 DEL 2017

La Corte Constitucional - Sala Especial de Seguimiento, en Sentencia T-025 de 2004, Magistrada Presidenta: Gloria Stella Ortiz Delgado, profirió auto de 28 de abril de 2017, en el que da respuesta a las solicitudes elevadas por las directoras de la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, presentadas el marco del ECI declarado en la sentencia T-025 del 2004 y del auto 373 del 2016. En dicha providencia la Corte sostuvo:

"(…) ***8. El derecho a la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado y la protección vía acción de tutela***

La Corte Constitucional, en una amplía 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.

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. 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. En caso de no ser posible la restitutio in integrum, este Tribunal reiteró que el Estado se encuentra en la obligación de implementar estrategias orientadas a compensar la pérdida material y moral de acuerdo con el principio de equidad, a través de la indemnización. 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.

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. Lo anterior, con la finalidad de restablecer, en la medida de lo posible, los derechos afectados por una situación que los ciudadanos no están obligadas a soportar y, con ello, mitigar la acentuada situación de vulnerabilidad que usualmente produce el desarraigo.

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."

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.180 Por esta razón, encontró razonable que los programas masivos de reparación administrativa, característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática, no se 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.

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. 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.*

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.

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.185 En algunos casos excepcionales la Corte fue más allá y ordenó 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;186 (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.

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. 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, tal y como se realizó, a manera ilustrativa, en materia penal.

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. La jurisprudencia constitucional tampoco esbozó parámetros en ese sentido que puedan aplicarse a todos los casos análogos.

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." 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. 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." 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.

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.

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". 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".

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.

(…)

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.*

***(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; 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. 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. 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 de la medida indemnizatoria, de tal manera que la acción de tutela se instaura como el principal criterio de priorización, con lo que se desconoce el procedimiento administrativo respectivo. 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.*

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". 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 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. (…)"

LA ESTABILIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA COMO LA ETAPA FINAL DE PROTECCIÓN DE LOS SUJETOS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO.

Las normas proferidas en el marco de atención a los sujetos víctimas de desplazamiento, Ley 387 de 1997 y Ley 1448 de 2011, están encaminadas a la creación de una política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada, centradas en los procesos de retorno y reubicación.

Esta estabilización, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 387 de 1997, consiste en la adopción, por parte del Gobierno Nacional, de medidas de mediano y largo plazo con el "*propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas";* así como la garantía de acceso a los proyectos productivos, proyectos de capacitación, creación de microempresa, a los planes de empleo urbano y a la atención social en salud, educación y vivienda. Todo esto, buscando garantizar la protección global de los derechos de la población desplazada y la no repetición de la migración por causas violentas.

En principio, se entiende que esta fase se alcanza luego del transcurso del periodo contemplado en la Ley para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y las ayudas humanitarias de transición, es decir aproximadamente 10 años después de la situación que originó el desplazamiento. Una vez alcanzada esta etapa, la entrega de ayuda humanitaria se suspende y el grupo familiar debe ingresar en uno de los programas establecidos para asegurar el desarrollo de una actividad que les permita su estabilidad y reasentamiento efectivo.

Junto con la creación y acceso a estos programas que buscan finiquitar la situación de desplazamiento, la ley ha establecido que a los sujetos víctimas de la violencia, incluidas las víctimas del desplazamiento forzado, les asiste una indemnización. El sustento de esta compensación, es la vulneración masiva de los derechos fundamentales de la población desplazada a manos de los grupos armados al margen de la ley, y su propósito esencial es la restitución de la víctima a un estado anterior a la ocurrencia del daño, la rehabilitación de la víctima y la garantía de no repetición. Dicha reparación en principio debe ser garantizada por los victimarios y de forma subsidiaria por el Estado, pero en todo caso debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional al daño sufrido y también debe comprender los daños físicos y morales.

Esta indemnización está consagrada actualmente en el Decreto 4800 de 2011, así como en las Resoluciones No. 0223 del 8 de abril de 2013 y 01006 del 20 de septiembre de 2013, proferidas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas. Normas que, fundamentalmente, reconocen el papel del Estado en la reparación de los desplazados, el cual, como lo ha reconocido anteriormente el Consejo de Estado, se origina en el deber que le asiste a las autoridades públicas en materia de prevención, según el cual debe evitar que se produzcan migraciones violentas; así como en el deber de atención y reparación que surge cuando la prevención no ha sido efectiva y el desplazamiento se materializa.

Basado en estas consideraciones, el Decreto referido determina que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas debe gestionar los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa velando

por el cumplimiento del principio de sostenibilidad; así mismo estipula en su articulado los criterios para la entrega de dicha compensación, su distribución y, en general, todos los trámites referentes al proceso. Respecto del inicio del trámite el artículo 151 del Decreto, refiere lo siguiente,

> *"Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto (…). Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto."*

Según esta disposición, que luego fue desarrollada en la Resolución No. 01006 del 20 de septiembre de 2013, las víctimas deben acudir a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas para solicitar la apertura del trámite de indemnización, para que de esta forma, la Entidad, inicie el estudio de la procedencia del mismo y, en caso de confirmarla, proceda a determinar la cuantía y forma de entrega de la misma.

> *"**ARTÍCULO 4.** La indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará en dinero, de manera independiente y adicional a los subsidios a los que acceden las personas en situación de pobreza, por núcleo familiar víctima, de acuerdo con los siguientes criterios de priorización*
>
> *(…) Para la implementación de la ruta, la Dirección de Reparación formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima, preferentemente del jefe del núcleo o de otro integrante del hogar víctima de desplazamiento forzado, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI, el cual contemplará las medidas a las que los miembros del núcleo familiar tienen derecho y las entidades competentes para ofrecerlas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición (…)"*

Finalmente, se tiene que la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, profirió la Resolución 1049 del 15 de Marzo del 2019 "*Por lo cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones."*, a través de la cual determina entre otras cosas, el término para dar respuesta a la solicitud de indemnización administrativa. Al respecto señala:

> ***"ARTÍCULO 11. FASE DE RESPUESTA DE FONDO A LA SOLICITUD.** Se trata de la fase en la cual la Unidad para las Víctimas resolverá de fondo sobre el derecho a la indemnización. Una vez se entregue a la víctima solicitante el radicado de cierre de la solicitud en los términos del artículo 7, la Unidad para las Víctimas contará con un término de cie**nto veinte (120) días hábiles para resolver de fondo la solicitud**, al cabo de lo cual, la Dirección Técnica de Reparación deberá emitir un acto administrativo motivado en el cual se reconozca o se niegue la medida.*
>
> *La materialización de la medida tendrá en cuenta la disponibilidad presupuestal que tenga la Unidad para las Víctimas, además de la clasificación de las solicitudes de indemnización de las que habla el artículo 9 de la presente resolución.*
>
> *En caso de que proceda el reconocimiento de la indemnización, también deberán definirse en su parte resolutiva los montos, distribuciones y reglas que establecen en los artículos 2.2.7.3.4., 2.2.7.3.5., 2.2.7.3.9., 2.2.7.3.14., 2.2.7.4.9. y 2.2.7.4.10. del Decreto 1084 de 2015 y la presente resolución, o las normas que las modifiquen.*

Esta decisión deberá notificarse a la víctima, frente a la cual, procederán los recursos en los términos y condiciones establecidos en la Ley 1437 de 2011.
Parágrafo. Tratándose de víctimas de desplazamiento forzado interno, la distribución de la indemnización administrativa se realizará entre los integrantes del hogar que se encuentren incluidos en el Registro Único de Víctimas al momento del cierre de la solicitud.

(…)

ARTÍCULO 20. VÍCTIMAS CON DOCUMENTACIÓN PREVIA DE INDEMNIZACIÓN. *Respecto de aquellas solicitudes presentadas con anterioridad a la expedición de la Resolución 1958 de 2018, es decir,* ***el 6 de junio de 2018, se adicionan noventa (90) días hábiles para adoptar una decisión de fondo sobre el reconocimiento de la indemnización administrativa, que se contarán a partir del 1 de marzo de 2019.***

En los casos en que no sea posible adoptar una decisión de fondo porque la documentación se encuentra incompleta, la Unidad para las Víctimas informará al solicitante, en el plazo anteriormente señalado, los documentos que se requieren para completar la solicitud. En tal evento, el término se entenderá suspendido hasta que no se aporte la información solicitada, conforme se describe en el artículo 12 de la presente resolución.

Las solicitudes de indemnización elevadas a partir del 6 de junio de 2018, hasta la expedición de la presente resolución, la Unidad para las Víctimas mantendrán el plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud." (Énfasis del Despacho)

Por manera que debe auscultarse si se violó el derecho constitucional fundamental invocado por la actora, o de cualquier otro que se encuentre probado en el transcurrir de la presente actuación preferente y sumaria.

CASO CONCRETO

Se tiene probado que mediante petición **RADICADO 20201305710062 DE 20 DE JUNIO DE 2020**, la parte accionante presentó solicitud de pago de la indemnización administrativa, indicando la fecha cierta en la que se realizará el pago.

Tenemos igualmente que mediante mediante **OFICIO RADICADO 202072014025241DE 07 DE JULIO DE 2020,** el cual fue reiterado mediante **OFICIO 202072023369741 DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020** la entidad accionada, le dio respuesta a la petición interpuesta indicándole que respecto a la solicitud de indemnización administrativa, se expidió la Resolución Nº. 04102019-54573 - del 1 de octubre de 2019, en la que se le decidió en su favor (i) reconocer la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante DESPLAZAMIENTO FORZADO, y (ii) aplicar el "Método Técnico de Priorización" con el fin de disponer el orden de la entrega de la indemnización y que teniendo en cuenta que, en su caso, no es posible realizar el desembolso de la medida de indemnización en la presente vigencia 2020, la Unidad procederá a aplicarle el Método durante el segundo semestre del año 2021, con el fin de determinar la priorización para el desembolso de su indemnización administrativa. Es importante indicarle que, en ningún caso, el resultado obtenido en una vigencia será acumulado para el siguiente año.

En ese sentido, este Despacho considera que la entidad accionada ha dado respuesta a la petición interpuesta por el accionante en la medida de lo posible con el respeto de la ley y la normatividad que regula el tema.

HECHO SUPERADO

El hecho superado, es una construcción jurisprudencial que se erige y tiene relevancia cuando los motivos que dieron origen a la acción de tutela han cesado y al momento de fallar, las causas que originaron la acción constitucional no existen o han sido removidas a instancias de la entidad accionada.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T- 426 de 2.007, en relación con la definición del hecho superado ha dicho:

> *"Por ende, la Sala encuentra que en el presente caso se ha presentado la figura del hecho superado, toda vez que han cesado los motivos que originaron la acción de tutela, y al momento de fallar no existe vulneración o amenaza a derecho fundamental alguno[6]. Ha dicho al respecto la Corporación:*
>
> > *"En efecto, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío. Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela (…)"[7].*

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia T-149 de 2.006, respecto del hecho superado dijo:

> ***"2. Hecho superado.***
> *"Esta Corporación, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.*
>
> *Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones u omisiones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.*
>
> *No obstante, hay casos en que el juez constitucional conoce de acciones de tutela, en los que para ese momento ya se ha reivindicado el derecho vulnerado o violado, o ha desaparecido la causa de tal afectación. Este fenómeno ha sido catalogado por la jurisprudencia como hecho superado, en el sentido de que han desaparecido los supuestos de hecho que motivaron el ejercicio de la acción. El concepto de hecho superado y sus implicaciones en el proceso de tutela ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en distintos pronunciamientos.*
>
> *Así, en Sentencia T-488 de 2005] esta Corporación estableció:*

---

[6] Sobre el tema del hecho superado pueden consultarse las sentencias T-675 y T-677 de 1996, T-041 de 1997, T-085 de 1997, T-225, T-264, T-321, T-522 de 1997 y T- 012, T- 272, T-522 y T-795 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

[7] Sentencia T-519 de 1992, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Cfr. reiteración., entre muchas otras, en las sentencias T-100 de 1995 MP. Vladimiro Naranjo Mesa; T-201 de 2004 MP. Clara Inés Vargas Hernández; T-325 de 2004 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

"(…) la protección a través de la acción de tutela pierde sentido y en consecuencia el juez constitucional queda imposibilitado para efectos de emitir orden alguna de protección en relación con los derechos fundamentales invocados. En ese entendido, se ha señalado que al desaparecer los supuestos de hecho en virtud de los cuales se formuló la demanda se presenta la figura de hecho superado.". En la misma providencia, se hizo alusión a la Sentencia T-307 de 1999, por medio de la cual se determinó que: "*ante un hecho superado, en donde la pretensión que fundamenta la solicitud de amparo constitucional ya está satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia e inmediatez. Y ello es entendible pues ya no existe un objeto jurídico sobre el cual proveer o tomar determinación alguna. (…)".*

Es claro, entonces, que cuando se presente este fenómeno, es decir, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo tutelar pierde su razón de ser y, en este sentido, la decisión que pueda llegar a adoptar el juez de tutela con respecto al caso concreto resultaría, a todas luces, inocua y contraria al objetivo previsto en la Constitución y en las normas reglamentarias, para este tipo de acción.

Lo anterior descarta de plano cualquier pronunciamiento de fondo en relación con este asunto, por cuanto se concluye que los hechos que originaron la presente acción han sido superados y, en consecuencia, satisfecha la pretensión indirecta invocada en la demanda. Por lo tanto, el pronunciamiento de fondo en este caso no procede por carencia actual de objeto."

La jurisprudencia ha dado vía libre a una institución jurídica que tiene la capacidad de terminar la acción constitucional. Es la denominada *"hecho superado"* que se presenta cuando durante el trámite del proceso, se satisface la pretensión principal de la demanda, hecho que da lugar, a la terminación del mismo por carencia de objeto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la carencia actual de objeto en la presente acción de tutela por haberse superado el hecho que motivó la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados.

SEGUNDO: Notifíquese por el medio más expedito al demandado y al accionante, conforme al artículo 30 del Decreto N° 2591 de 1991.

TERCERO: Si no fuere impugnado el presente fallo, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31. Decreto. 2591).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIA TERESA LEYES BONILLA
Juez

MCHL

Firmado Por:

MARIA TERESA LEYES BONILLA

JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 023 ADMINISTRATIVO-SECCION 2 DEL CIRCUITO DE BOGOTA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
5f24829c112e8fad5bccb9edcfaafb3d37ddcb9607e3f6521bca4597a2efcc7a
Documento generado en 21/09/2020 02:01:34 p.m.