



REPÚBLICA DE COLOMBIA
Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021)

| | |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCESO: | ACCIÓN DE TUTELA |
| RADICADO: | 05001-31-05-007- 2021-00226 -00 |
| PROVIDENCIA: | SENTENCIA DE TUTELA N.º 066 de 2021 |
| ACCIONANTE: | LUZ ESTELA ROJAS VARGAS C.C. N°39.386.507 |
| ACCIONADA: | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS |
| TEMAS Y SUBTEMAS | DERECHO A LA VIDA, AL TRABAJO, AL MÍNIMO VITAL, A LA DIGNIDAD HUMANA Y A LA IGUALDAD |
| DECISIÓN: | CONCEDE TUTELA |

LUZ ESTELA ROJAS VARGAS identificada con CC N°39.386.507, con base en la facultad que le otorga el artículo 86 de la Constitución Política y su Decreto Reglamentario 2591 de 1991, promovió acción de tutela con el fin de que se le protejan sus derechos constitucionales a LA VIDA, AL TRABAJO, AL MÍNIMO VITAL, A LA DIGNIDAD HUMANA y a la IGUALDAD, que considera vulnerados por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, en cabeza de su Director General y/o Representante legal, con base en los siguientes,

HECHOS

Manifiesta la accionante que residió en Abejorral (Antioquia) hasta el 11 de mayo de 2002 cuando decidió abandonar su lugar de residencia motivada por el temor que le causaba la cantidad de actos de violencia que se venían presentando, incluyendo asesinatos, que incluso cobraron la vida de una prima y su cónyuge; reiterando que ello conllevó a desplazarse de dicho municipio donde vivía con su familia, entre ellos dos hijos, otrora menores de edad.

Arguye que en virtud de su desplazamiento de manera forzosa presentó su caso ante la entidad accionada, UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, pues el hecho se dio ante las instigaciones y la oleada permanente de violencia que se vivía en dicha municipalidad. Que el 14 de diciembre de 2019 mediante Resolución No. 04102019-141103 el director técnico de Reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas en ejercicio de sus funciones resolvió reconocer el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante del desplazamiento forzado a su grupo familiar.

Expresa que ante la demora en el desembolso de la indemnización acudió al Centro de Atención de la Unidad de Víctimas donde se le dio a conocer que el pago estaba

próximo a realizarse, e incluso que en esa oportunidad le dieron una fecha probable para el pago; sin embargo, y pese a que ha transcurrido ya 17 meses desde que se profirió el acto administrativo no se ha efectuado el desembolso ni tampoco la han contactado a fin de darle a conocer el estado actual de su proceso indemnizatorio.

Por último, refiere la afectada directa que no cuenta con un trabajo estable que le permita sufragar sus gastos mínimos, y que actualmente vive en condiciones precarias con su grupo familiar.

PETICIÓN

Pretende que sean tutelados sus derechos fundamentales a LA VIDA, AL TRABAJO, AL MÍNIMO VITAL, A LA DIGNIDAD HUMANA y a la IGUALDAD, ordenando consecuentemente a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS a través de su representante legal o de quien haga sus veces, ejecutar de manera directa el desembolso del dinero por concepto de indemnización administrativa por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, tal y como se ordenó en la Resolución No. 04102019-1411032; así como que se definan las circunstancias de tiempo, modo y lugar para proceder con el pago respectivo.

ACTUACIÓN DEL DESPACHO

Por reunir los requisitos descritos en el Decreto 2591 de 1991, la acción constitucional antes descrita, se admitió por auto del 26 de mayo de 2021, y por oficio del 27 del mismo mes y año se notificó a la entidad accionada, a quien además se le solicitó brindar la información pertinente sobre el asunto que nos convoca, y de ser del caso relacionar y aportar las pruebas conducentes y pertinentes.

POSICIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** dentro del término legal brindó la información solicitada, por lo que, a través de escrito allegado al correo institucional del despacho, adiado 27 de mayo de 2021, por intermedio del doctor VLADIMIR MARTÍN RAMOS quien funge como jefe de la Oficina Asesora Jurídica, esbozó en síntesis que, no se evidenció en el sistema de dicho ente, derecho de petición donde la accionante solicite priorización por indemnización administrativa conforme a la Resolución No. 04102019-141103 aditada 14 de diciembre de 2019 que reconoció la misma, por lo que aduce que se evidencia una vulneración al principio de defensa, debido proceso y participación conjunta conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 1437 de 2011, al instaurar acción de tutela sin interponer previo a ello la respectiva solicitud.

Que, para el caso de marras, una vez verificado el Registro Único de Víctimas – RUV, se encuentra acreditado el estado de inclusión de la actora constitucional, señora LUZ ESTELA ROJAS VARGAS, por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado bajo el marco normativo de la Ley 387 de 1997 y declaración SIPOD 8509.

Esgrime el libelista que ese ente no ha incurrido en vulneración de los derechos fundamentales reclamados por la accionante, toda vez que en cumplimiento de la Resolución 1049 de 2019 y el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional profirió la Resolución No. 04102019-141103 del 14 de diciembre de 2019, por medio de la cual se reconoció el derecho a recibir la indemnización administrativa, haciendo la salvedad que luego de la aplicación del método de priorización, se estableció que

la accionante no cuenta con ninguno de los criterios para ser priorizada de acuerdo con el artículo 4º de dicha normatividad, razón por la que se le informaron los criterios para acceder al mismo.

Refiere frente al derecho de petición que, como se evidencia en la tutela, la accionante no interpuso solicitud previa alguna, denotando que no existe vulneración a ningún derecho fundamental, por lo que se ven avocados a una improcedencia por no tener en cuenta la voluntad de la Unidad de informar el respectivo pronunciamiento, denotando así vulneración al principio de defensa de ese ente, debido proceso y participación conjunta como se señaló renglones antes.

Con relación a la solicitud de indemnización, y con el único propósito de demostrar que la acción constitucional carece de objeto, pone en evidencia las acciones encaminadas por la entidad frente al reconocimiento de la misma y reclamada por la señora LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS; así: la Subdirección de Reparación Individual de la Unidad para las Víctimas, en razón de la solicitud de la accionante de reparación administrativa por desplazamiento, mediante ruta general, atendió la petición de fondo a través de la Resolución No. 04102019-141103 de 14 de diciembre de 2019, por medio de la cual se reconoció el derecho a recibir la misma, una vez cumplidos los requisitos contenidos en la fase de solicitud. Que con la finalidad de garantizar el derecho de defensa y contradicción, se invitó a la afectada directa a surtir proceso de notificación por correo electrónico el 8 de abril de 2020 conforme a la Ley 1437 de 2011, en donde se advirtió que contaba con el término de diez (10) días siguientes para interponer los recursos de reposición y/o apelación, y en este sentido se evidencia el agotamiento de la vía gubernativa, razón por la cual se encuentra en firme dicha decisión.

Afirma que 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 y el orden de entrega de la indemnización reconocida a su favor. Así las cosas, conforme al resultado de la aplicación del Método, se concluyó que a la accionante NO le es procedente materializar la entrega de la medida de indemnización ya reconocida respecto de los integrantes relacionados en su solicitud con declaración SIPOD 8509, por el hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO. Lo anterior como consecuencia de: *(i) la ponderación de las variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del daño, y el avance en su proceso de reparación integral; (ii) la disponibilidad presupuestal con la que cuenta la Unidad; y (iii) el orden definido tras el resultado de la aplicación del Método respecto del universo de víctimas aplicadas.* Teniendo en cuenta lo citado, no es posible realizar el desembolso de la medida de indemnización en la vigencia 2020, por lo que la Unidad procederá a aplicarle el Método durante el segundo semestre de la presente anualidad, con el fin de determinar la priorización para el desembolso de su indemnización administrativa. Que el resultado obtenido en una vigencia, en ningún caso será acumulado para el siguiente año.

Respecto a la improcedencia de la acción de tutela aducen que para que esa entidad pueda efectuar los trámites necesarios para el reconocimiento de la indemnización administrativa, se requiere que medie solicitud por parte de las víctimas, situación que no se verifica en este caso, ya que sin mediar derecho de petición alguno, la accionante acude directamente a la acción de tutela reclamando la protección de un derecho sin que le hayan dado la oportunidad a ese ente de pronunciarse sobre el trámite adecuado y sin haber acreditado la

causación de un perjuicio irremediable, por lo que acceder a las pretensiones de la afectada directa, se configuraría una violación al derecho a la igualdad del que gozan todas las personas que pretenden acceder a la indemnización como víctimas del conflicto, pues al presentar peticiones previas a la interposición de la acción de tutela buscando indemnización administrativa, están acudiendo en debida forma a los mecanismos administrativos establecidos para tal fin. Que en el presente caso no existe prueba de que se configure la excepción a la regla de procedibilidad de la acción de tutela. Esto es, la causación de un perjuicio irremediable, el que de contera corresponde demostrarlo a la actora, pues de no ser así no está llamada a prosperar esta vía judicial, sumaria y de marcado carácter residual.

Refiere respecto a la aplicación del Método Técnico que la accionante no cuenta con un criterio de priorización acreditado conforme al artículo 4º de la Resolución 1049 de 2019, es decir, con una edad superior a 74 años, enfermedad catastrófica o de alto costo o una discapacidad certificada en términos de la Circular 009 de 2017 expedida por la Superintendencia de Salud.

En consideración a los argumentos expuestos solicitan DECLARAR IMPROCEDENTE las pretensiones invocadas por la señora LUZ ESTELA ROJAS VARGAS, en razón a que ese ente, tal y como quedó acreditado, ha realizado dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales evitando que se vulneren o pongan en riesgo sus derechos fundamentales.

PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela, corresponde a esta Agencia Judicial determinar si la Unidad para la Atención Integral a las Víctimas, vulnera los derechos fundamentales A LA VIDA, AL TRABAJO, AL MÍNIMO VITAL, A LA DIGNIDAD HUMANA y a la IGUALDAD de la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS, al no hacerle entrega de la indemnización administrativa ni asignarle el turno GAC a pesar de haber sido reconocida como víctima de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se estudiarán a continuación los siguientes temas: *(i) caracterización del fenómeno del desplazamiento forzado y acciones concretas del Estado Colombiano para su superación; (ii) jurisprudencia constitucional acerca de los requisitos para que la población en situación de desplazamiento forzado pueda acceder a la indemnización administrativa; (iii) el derecho al debido proceso administrativo y la motivación de los actos que resuelven solicitudes de entrega de indemnización administrativa; (iv) para finalmente entrar a la solución del caso concreto.*

ACERVO PROBATORIO

ACCIONANTE:

- Copia de la Resolución No. 04102019-141103 del 14 de diciembre de 2019, por medio de la cual se decide sobre el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

- Copia de la Resolución No. 04102019-141103 adiada 14 de diciembre de 2019.
- Constancia e notificación del citado acto administrativo.
- Oficio de no favorabilidad.
- Resolución No. 01131 del 25 de octubre de 2016.

PREMISAS NORMATIVAS

Al instituir la acción de tutela el Constituyente pretendió mediante ella conceder a todas las personas el amparo de sus derechos fundamentales, cuando quiera que los mismos son quebrantados o amenazados por la acción o la omisión de la autoridad pública o, en casos excepcionales, por los particulares. Dicha acción se otorga entonces cuando las personas son legítimamente las detentadoras del derecho vulnerado o amenazado.

- **Reglas generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en relación con el RUV.**

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es procedente cuando se emplea como mecanismo para la protección de un derecho fundamental que se encuentra vulnerado o en riesgo, con ocasión de la acción u omisión que provenga de una autoridad pública o de un particular. No obstante, se trata de una herramienta subsidiaria, es decir, no reemplaza los mecanismos judiciales ordinarios para resolver controversias jurídicas.

Por su parte, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Estatutario 2591 de 1991 establece la improcedencia de la acción de tutela cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se interponga transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, aclara que *"la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante"*

Respecto de la procedencia del recurso de amparo contra actuaciones administrativas es necesario tomar en consideración, de una parte, en sede administrativa, los recursos de reposición, apelación y queja (art. 74 Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo – en adelante CPACA) y, de otra, los mecanismos judiciales para controvertir dichas decisiones cuando, eventualmente, afectan el interés público o el privado. En ese sentido, los artículos 137 y 138 del CPACA, contemplan los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismos judiciales ordinarios para cuestionar las decisiones administrativas.

Respecto de los medios judiciales ordinarios, la jurisprudencia constitucional ha admitido que bajo algunas circunstancias no son eficaces para garantizar el goce del derecho fundamental invocado. En este sentido, de forma reiterada, la Corte ha señalado que, *"el juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso frente a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los cuales se encuentran las personas víctimas de la violencia como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se hallan y del especial amparo que la Constitución les brinda"*, sin que ello signifique que la acción de tutela proceda de

manera automática.

En síntesis, la acción de tutela es procedente para cuestionar actos administrativos cuando puede concluirse que los mecanismos de control judiciales son ineficaces debido a las circunstancias particulares del accionante.

- **Caracterización del fenómeno del desplazamiento forzado y acciones concretas del Estado Colombiano para su superación.**

El fenómeno del desplazamiento forzado ha venido cobrando relevancia en la contemporaneidad, debido a la crisis que se ha presentado en diferentes latitudes. Por lo anterior, diferentes organizaciones a nivel mundial han definido este comportamiento masivo. El Banco Mundial expresa que el desplazamiento forzado es *“la situación de las personas que dejan sus hogares o huyen debido a los conflictos, la violencia, las persecuciones y las violaciones de los derechos humanos”*.

Por su parte, el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos aclara que el desplazamiento forzado es *“una infracción al derecho internacional humanitario (DIH) aplicable a los conflictos armados internos, un crimen de guerra y de lesa humanidad, y un delito en algunas legislaciones nacionales”*.

En el ámbito regional, la definición presentada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (en adelante CPDIA) señala que esta situación se consuma cuando una persona *“se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internas, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expuesto que los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, proferidos por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en 1998, resultan particularmente relevantes para determinar el alcance y contenido del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales definen que *“se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, [o] de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”*.

Esta entidad ha entendido que el desconocimiento de estos principios, sumado a la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno, afecta una amplia gama de derechos humanos debido al estado de vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, razón por la cual su situación puede ser considerada como una desprotección de hecho.

En conclusión, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el desplazamiento forzado afecta de manera directa los derechos a la circulación, la residencia, los cuales se vulneran de facto si el Estado no establece condiciones o

medios para su ejercicio, por lo anterior, es obligación del Estado proveer las condiciones necesarias para que las personas puedan transitar libremente en el territorio, incluso cuando los ciudadanos sean víctimas de amenazas u hostigamientos.

Teniendo en cuenta la situación de violencia que se presentó en el territorio nacional en la década del 90, el legislador se vio en la necesidad de desarrollar instrumentos, con la finalidad de enfrentar la crisis suscitada por la vulneración de derechos humanos. Por ello, la Ley 387 de 1997, definió las características que configuran la condición de desplazado de la siguiente manera:

“Artículo 1º.- *Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:*

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

Se puede concluir que el desplazamiento se presenta en el momento en el que la población se ve obligada a migrar al interior del país, como consecuencia de amenazas o acciones adelantadas por diferentes grupos que ponen en riesgo su vida y su integridad, situación que conlleva a que las personas abandonen su sitio de residencia habitual.

Igualmente, fue expedido el Decreto 2569 de 2000, que adoptó la misma definición presentada en la Ley 387 de 1997, para la caracterización de la población desplazada por la violencia.

Con base en lo anterior, la Corte manifestó que *“las disposiciones legales estudiadas, permiten concluir que el fenómeno del desplazamiento forzado, además de la migración al interior del país suscitada por la coacción, tiene múltiples escenarios en los cuales es posible su configuración como la violencia generalizada, disturbios y tensiones interiores, violaciones masivas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, conflicto armado interno y cualquier otra manifestación de poder que altere de manera dramática el orden público”*

- **Requisitos para que la población en situación de desplazamiento forzado pueda acceder a la indemnización administrativa**

El capítulo séptimo de la Ley 1448 de 2011 reglamentó la indemnización administrativa para las personas que hayan sido víctimas del punible de desplazamiento forzado.

Del mismo modo, la UARIV ha manifestado que la indemnización administrativa se entrega a las personas que hayan sido víctimas de los delitos de homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que generaron incapacidad permanente o discapacidad, lesiones personales que generaron incapacidad, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, delitos contra la libertad e integridad sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes nacidos como consecuencia de una violación sexual en el marco del conflicto armado, tortura,

tratos crueles, inhumanos o degradantes y desplazamiento forzado. Sobre este último señala:

“La indemnización se distribuirá por partes iguales entre los miembros del grupo familiar víctima del desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas. En virtud de la Sentencia SU-254 de 2013, habrá núcleos familiares que recibirán 27 SMLMV y otros que recibirán 17 SMLMV”.

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 *“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 desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales”.

A su vez, el artículo 151 del mismo decreto, señala que las personas que hayan sido incluidas en el registro único de víctimas tendrán derecho a solicitar la respectiva indemnización administrativa.

La Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-254 de 2013 unificó los criterios jurídicos a partir de los cuales se efectúa la reparación integral e indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado y de graves violaciones a los derechos humanos y en la Sentencia T-236 de 2015 señaló que la UARIV no puede desconocer el derecho que tienen las personas que han sido víctimas de desplazamiento de acceder a la indemnización administrativa, después de haber sido incluidas en el registro único de víctimas.

De esta forma, la persona que pretenda reclamar la reparación administrativa por cumplir con la calidad de víctima que se describe en el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, deberá, previa inscripción en el Registro Único de Víctimas, solicitarle a la UARIV la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la entidad lo considera pertinente (art. 151). En ese orden, si hay lugar a ello se entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

En igual sentido, a través del Decreto 1377 de 2014 se reglamenta la ruta de atención, asistencia y reparación integral, en particular en lo relacionado con la medida de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, determinándose como criterios de priorización para la entrega este tipo de indemnización: **(i)** el que se hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación; **(ii)** no estar suplidas sus carencias en materia de subsistencia mínima dada la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta por la condición de discapacidad, edad o composición del hogar; y **(iii)** que pese a que se han superado las carencias en materia de subsistencia mínima no se haya podido llevar a cabo el retorno o reubicación por razones de seguridad.

Conforme con lo anterior, se concluye que el ordenamiento jurídico vigente contempla reglas que permiten a las víctimas del conflicto armado obtener la reparación integral para sí y para los miembros de su familia. Entre las medidas de reparación se encuentra la indemnización administrativa, cuyo procedimiento de entrega, criterios de distribución y montos, está encaminado a optimizar la asignación masiva de reparaciones previstas para víctimas del conflicto armado.

La Ley 1448 de 2011 señala en el artículo 48, parágrafo 3, que es la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las Víctimas la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas. A esa entidad le corresponde ahora coordinar la labor de entrega de las respectivas ayudas.

Así las cosas, la población víctima del delito de desplazamiento forzado tiene derecho a que el Estado garantice la entrega de la respectiva indemnización administrativa sin desmejorar o complejizar la situación de esta población, razón por la cual esta Agencia Judicial ve con preocupación cómo se le atribuyen mayores cargas administrativas a los desplazados como la necesidad de agotar todos los recursos legales o de acudir a diferentes instituciones estatales para solicitar la ayuda, sin que reciban una respuesta definitiva y eficaz sobre su situación. De hecho, la Corte Constitucional ha expuesto que *"por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución"*.

Por ello, cuando las personas víctimas de este tipo de hechos victimizantes acudan ante las autoridades para solicitar su reconocimiento como víctimas, deberán ser incluidas en el RUV, salvo que la UARIV desvirtúe que la relación fáctica no tiene vinculación alguna con el conflicto armado. Asimismo, deberá la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas asignar el respectivo turno GAC a las personas que sean incluidas dentro del RUV con la finalidad de que les sea entregada la indemnización administrativa a que tienen derecho.

Ahora bien, una vez estudiadas las reglas desarrolladas por la Corte Constitucional respecto al componente de indemnización administrativa y los escenarios en los cuales se entiende que las instituciones estatales desconocen el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, como insumo para la superación de la situación estructural producida por el fenómeno del desplazamiento forzado, se analizará si la protección constitucional a esta población puede ser desconocida a pesar de que el reclamante haya sido incluido en el RUV como víctima del conflicto armado de acuerdo a lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

- **El derecho al debido proceso administrativo y la motivación de los actos que resuelven solicitudes de entrega de indemnizaciones administrativas.**

La Constitución Política contempla en su artículo 29 el derecho fundamental al debido proceso que se aplica indistintamente a las actuaciones judiciales y administrativas. La Corte Constitucional reconoció desde sus inicios que esta garantía es una manifestación del Estado Social de Derecho que permite la protección de las personas frente a las actuaciones del Estado en todas sus manifestaciones y cuya finalidad es salvaguardar la seguridad jurídica.

Por su parte, la Corte Constitucional definió el derecho fundamental al debido proceso administrativo como la *“regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos”*. De la misma manera, ese Tribunal determinó que el debido proceso se aplica durante toda la actuación administrativa e involucra los principios de legalidad, competencia, publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria y de impugnación.

La Corte también señaló que el deber enunciado evita posibles abusos o arbitrariedades de la entidad que profiere el acto administrativo y asegura las condiciones sustanciales y procesales para que el administrado ejerza la defensa de sus derechos al controvertir la decisión que le es desfavorable.

Ahora bien, esa Corporación recalcó que el deber de la UARIV de motivar las decisiones que resuelven solicitudes de inclusión en el RUV se reforzó por el artículo 42 del Decreto 4800 de 2011 (artículo 2.2.2.3.16. del Decreto compilador 1084 de 2015) que dispone que dicho acto administrativo deberá contener, entre otras cosas, *“[l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión”*, de manera que el administrado conozca las razones por las cuales se adoptó la determinación y cuente con elementos de juicio suficientes para controvertirla.

Sobre el hecho victimizante de desplazamiento ese Tribunal advirtió que *“en caso de existir duda sobre las declaraciones de los solicitantes, se entiende que la entidad debe motivar con suficiente material probatorio la negativa a la inscripción en el RUV”* y que, por tratarse de un instrumento de carácter fundamental que permite la identificación de los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, los *“pronunciamientos sobre el reconocimiento del registro deben ser responsables y acertados para cada caso en particular”*.

La expedición de un acto administrativo que resuelve la situación de una persona y en el caso que nos ocupa, que le reconoce la calidad de víctima a la accionante, genera en ella una expectativa legítima de recibir los beneficios que el citado acto genera.

CASO CONCRETO

- **Examen sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad formal en el asunto sub examine**

Legitimación por activa. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS pretende la defensa de sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad, en virtud de la presunta vulneración de los mismos por parte la UARIV, al no asignarle el respectivo turno GAC para que le sea entregada la indemnización administrativa a que tiene derecho, por haber sido reconocida como víctima del punible de desplazamiento forzado en el marco de conflicto armado, de acuerdo con la Resolución No. 04102019-141103 del 14 de diciembre de 2019. Por tal razón, se encuentra legitimada para intervenir en esta causa.

Legitimación por pasiva. Los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 consagran las personas contra las cuales se puede dirigir la acción de tutela. Así, la acción se puede invocar contra una autoridad pública o un particular, que haya vulnerado o amenazado algún derecho de rango constitucional fundamental.

La legitimación pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Es un presupuesto procesal que exige que la persona contra quien se incoa la tutela sea la autoridad o el particular que efectivamente vulneró o amenaza vulnerar el derecho fundamental. Por tanto, el amparo no resultará procedente si quien desconoce o amenaza el derecho no es el demandado, sino otra persona o autoridad. Dicha persona, además, debe estar plenamente determinada.

La Corte ha concluido que la tutela es procedente para proteger los derechos al debido proceso, la igualdad y la reparación integral de la población desplazada, y que tal protección incluye aquellos eventos en los cuales la UARIV omite hacer efectiva la entrega de la ayuda humanitaria o la indemnización administrativa. Teniendo en cuenta que en el presente caso **(i)** la acción se dirige contra una entidad de derecho público como es la UARIV, que tiene dentro de sus funciones legales la de atender y reparar integralmente a las víctimas de la violencia; y, además, **(ii)** la pretensión de la tutela se concluye que existe legitimación en la causa por pasiva.

En el presente asunto se cumple con el requisito de subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela

Subsidiariedad. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha sostenido que pese a existir otros medios de defensa judicial para proteger a la población en situación de desplazamiento forzado, los mismos resultan insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población. Además, resultaría desproporcionado exigirles el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, pues equivaldría a imponer cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas de la violencia.

Además, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, toda vez que tratándose de población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos que se encuentran comprometidos, como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada.

Conforme con lo expuesto, esta Judicatura considera que se cumple el principio de subsidiariedad en la acción de tutela bajo estudio, por cuanto la accionante no cuenta con otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo para exigir la entrega de la indemnización administrativa, la cual le ha sido negada por la UARIV. Además, se trata de una madre cabeza de familia, víctima de desplazamiento forzado, con dos hijos a su cargo, quien manifiesta no tener empleo ni contar con recursos para la subsistencia de su grupo familiar. En consecuencia, es necesaria la intervención del juez constitucional pues se trata de una familia desplazada que al parecer están viendo amenazados sus derechos fundamentales.

Inmediatez. El cumplimiento de este requisito procura que el amparo sea interpuesto oportunamente. Su satisfacción pretende asegurar que se cumpla el objetivo de protección actual, inmediata y efectiva de garantías fundamentales. El juez debe verificar que la interposición de la tutela no se haga en forma tardía, o en tal caso, determinar si existe un motivo válido o una justa causa para el no ejercicio oportuno de la acción constitucional. En relación con la situación de desplazamiento forzado, esta supone un escenario de enorme vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas, que no culmina con su traslado temporal a un territorio que le es ajeno. Así, determinar el momento específico en el que se produce o en el que cesa la afectación, es una circunstancia difícil, al igual que lo es, saber si la tutela fue interpuesta en un término razonable. Además, puede admitirse el estudio de fondo de una solicitud que ha dejado transcurrir un tiempo considerable, en los casos en que se advierte que la afectación es vigente y actual.

Por las razones expuestas, este Despacho considera que la tutela promovida por la accionante fue instaurada en un plazo proporcional y razonable. Específicamente, revisado el expediente de la referencia se tiene que, la accionante acudió al Centro de Atención de la Unidad de Víctimas ya que pasados 17 meses no le han realizado el pago de la indemnización administrativa que le fue reconocida no tampoco le han indicado em qué estado se encuentra su proceso, por lo que instauró acción de tutela el 27 de mayo pasado. Así, se concluye que, entre la solicitud de la accionante y la presentación de la tutela transcurrió un lapso no superior a 17 meses, el cual es moderado y permite concluir que se cumple con el requisito de inmediatez, máxime que la información brindada fue que el pago estaba próximo a realizarse.

Además, teniendo en cuenta el contexto del conflicto armado interno en el que se ha presentado la vulneración de sus derechos fundamentales, se puede inferir que las condiciones de afectación aún subsisten, y que la exigencia de agotar los recursos ordinarios representa una carga excesiva frente a las condiciones de indefensión y vulnerabilidad que rodean a los actores.

Una vez superado el análisis de procedencia de la acción de tutela, a continuación, el Juzgado entrará a estudiar de fondo la solicitud de amparo, y se ocupará de resolver el problema jurídico formulado.

De acuerdo con el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, *las personas que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado deben rendir declaración, dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia de los hechos ante cualquier entidad de las que componen el Ministerio Público, información que hará parte del Registro Único de Víctimas.*

Cumplido el requisito establecido, la UARIV deberá asignar el turno GAC con la finalidad de que se haga entrega de la ayuda humanitaria o indemnización administrativa a que tiene derecho la víctima.

No obstante, existe la posibilidad de priorizar la asignación de indemnizaciones administrativas, situación que debe ser analizada dependiendo de cada caso en concreto, toda vez que una orden de este tipo, conlleva a un desconocimiento de los derechos de las demás personas que esperan recibir los beneficios establecidos en el ordenamiento legal.

Una vez adelantado el proceso anterior, es decir, que la víctima informe al Ministerio

Público sobre los hechos que dieron lugar al desplazamiento forzado, ésta sea incluida en el RUV, se le asigne el turno GAC, es obligación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas hacer entrega la indemnización administrativa que tienen derecho las víctimas.

En el caso concreto, la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS fue reconocida como víctima de desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto por parte de la UARIV mediante la Resolución No 04102019-141103 del 14 de diciembre de 2019. Dicho pronunciamiento afirma que la accionante ostenta la calidad de víctima de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Dicha Resolución afirma que la actora manifestó ser víctima de desplazamiento forzado, por hechos ocurridos el 11 de mayo de 2002, en el municipio de Abejorral (Antioquia), por lo que tuvo que trasladarse a la ciudad de Medellín. Por lo anterior, y de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1448 de 2011, se concluyó que la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS fue sujeto pasivo del punible de desplazamiento y ordenó INCLUIR a la señora LUZ ESTELA identificada con cédula de ciudadanía No. 39.386.507 en el Registro Único de Víctimas (RUV) y RECONOCER hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, junto a su grupo familiar, por las razones señaladas en la parte motiva de dicha Resolución.

Por lo anterior, la señora RAMÍREZ VARGAS requiere que la UARIV decida acerca de la asignación del turno GAC y la priorización de la indemnización administrativa por ser víctima del delito de desplazamiento, como consecuencia del conflicto armado.

Ahora bien, establece el ordenamiento que para efectos de reconocer la indemnización administrativa no se puede pedir información adicional o imponer mayores cargas a las personas inscritas en el RUV.

Ante la negativa expresada por la UARIV de asignarle el turno GAC y de hacerle entrega de la indemnización administrativa, la señora LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS formuló acción de tutela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que le fueran amparados sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad.

Adujo que los turnos para acceder a los beneficios de la Ley 1448 de 2011 son otorgados de acuerdo a la disponibilidad que se tenga de acuerdo a los estudios de los casos, por lo que de ordenar la entrega de una indemnización administrativa o la asignación de un turno GAC, desconocería los derechos de las personas que también esperan ser beneficiarios de dichas prebendas.

No obstante, lo anterior, no es de recibo por parte de esta judicatura como quiera que se desconoce la realidad fáctica de la accionante. En el caso *subexamine* se evidencia que la UARIV profirió un acto administrativo por el cual reconoció a la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS como víctima de desplazamiento forzado dentro del conflicto armado, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con la Resolución No. 04102019-141103 del 14 de diciembre de 2019, la señora RAMÍREZ VARGAS sufrió una serie de hechos victimizantes, y respecto a sus declaraciones se presume la buena fe y la certeza de las mismas de acuerdo a lo señalado en el artículo 5 de la precitada Ley.

Por ello, es obligación de la UARIV asignar el respectivo turno GAC para que le sea

entregada la indemnización administrativa a que tiene derecho, en especial, teniendo en cuenta que se trata de un grupo poblacional que es sujeto de especial protección por su condición de vulnerabilidad.

Sin embargo, encuentra este Despacho que tanto la asignación de turno como la priorización de la entrega de la indemnización administrativa fue negada desde el mismo en que se profirió el acto administrativo, desconociendo el mismo la confianza legítima que tiene la peticionaria en relación con su situación.

Situación que desconoce la teoría del respeto por el acto propio toda vez que se niega la asignación del turno GAC después de haberle reconocido la calidad de víctima de acuerdo con la Ley 1448 de 2011.

Teniendo en cuenta los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, es claro para esta Judicatura que los derechos de la accionante fueron conculcados, toda vez que no le fue asignado el turno GAC al que tiene derecho como víctima del conflicto armado.

En el presente caso, la UARIV está desconociendo el contenido de la Resolución No. 04102019-141103 del 14 de diciembre de 2019, situación que genera una inestabilidad jurídica para las víctimas del conflicto armado que han sido incluidas en el RUV y menoscaba los derechos fundamentales al debido proceso, la ayuda humanitaria y la igualdad de la accionante.

Por lo anterior, este Despacho tutelar los derechos al debido proceso, la vida digna, la atención humanitaria y la igualdad de la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS. Del mismo modo, se ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en un término de tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia asigne el turno GAC a la señora RAMÍREZ VARGAS con la finalidad de hacerle entrega de la respectiva indemnización administrativa a que tiene derecho por haber sido reconocida como víctima de desplazamiento forzado, con ocasión del conflicto armado, pues de contera se observa que después de haberse visto en la obligación de abandonar su lugar de residencia en el municipio de Abejorral (Antioquia) y radicarse en la ciudad de Medellín, la señora LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS acudió ante el Ministerio Público para poner en conocimiento de las entidades competentes los hechos por los cuales fue víctima de desplazamiento forzado.

Como consecuencia fue incluida en el RUV, situación que llevó a que la accionante solicitara la asignación del turno GAC y la priorización en la entrega de la indemnización administrativa ante el Centro de Atención de la entidad accionada, la cual fue negada desconociendo el acto administrativo emitido por la UARIV.

Por lo anterior, no es de recibo que la UARIV desconozca la Resolución No. 04102019-141103 del 14 de diciembre de 2019, por la cual reconoció la condición de víctima de desplazamiento forzado de la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS como consecuencia del conflicto armado y, en consecuencia, ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, asigne el turno GAC a la señora RAMÍREZ VARGAS, con la finalidad que esta última reciba la indemnización administrativa a que tiene derecho como víctima del conflicto.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos al debido proceso, la vida digna y la entrega de la indemnización administrativa de la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS identificada con cédula de ciudadanía No. 39.386.507.

SEGUNDO: ORDENAR a **LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** que en un término de tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, asigne el turno GAC a la ciudadana LUZ ESTELA RAMÍREZ VARGAS, con la finalidad de que sea entregada la respectiva indemnización administrativa a que tiene derecho por haber sido reconocida como víctima del punible de desplazamiento forzado e incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV).

TERCERO: NOTIFICAR a las partes el presente fallo en la forma prevista en el artículo 30 del citado Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional, si la decisión adoptada no fuere impugnada dentro del término legal.

QUINTO: ARCHIVAR el expediente, una vez regrese de la Corte Constitucional.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

CAROLINA MONTOYA LONDOÑO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 007 LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

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:

d5c5c1b1278846784a2c0ad266fb1e717aba7f10c7a2169f85314cc07fceb50a

Documento generado en 09/06/2021 04:13:46 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>