



REPÚBLICA DE COLOMBIA

Rama Judicial del Poder Público

JUZGADO SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA
RADICADO:	05001-31-05-007- 2021-00380 -00
PROVIDENCIA:	SENTENCIA DE TUTELA No. 0022 de 2021
ACCIONANTE:	FEDRA HELENA HOLGUÍN MUÑETON C.C. N°43.809.124
ACCIONADA:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
TEMAS Y SUBTEMAS	DERECHO DE PETICIÓN
DECISIÓN:	CONCEDE TUTELA

FEDRA HELENA HOLGÍN MUÑETÓN identificada con CC N°43.809.124, 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 proteja su derecho constitucional de petición, que considera vulnerado 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 interpuso derecho de petición ante el Director Técnico de Reparaciones de la UARIV, solicitando la priorización para el pago de la indemnización administrativa a la que tiene derecho, considerando que “...yo aplico en la resolución 01049 del 15 de marzo de 2019 en la letra B...”; advirtiendo que a través de la Resolución No. 0102019-433225 le fue reconocida la medida de indemnización administrativa.

PETICIÓN

Pretende que sea tutelado su derecho fundamental de petición, ordenando 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, se brinde respuesta clara y de fondo al derecho de petición impetrado, con fecha de radicación 3 de agosto de 2021, tendiente a la priorización para el pago de la indemnización administrativa a la cual tiene derecho, reconocida a través de la Resolución No. 0102019-433225.

ACTUACIÓN DEL DESPACHO

Por reunir los requisitos descritos en el Decreto 2591 de 1991, la acción constitucional antes descrita se admitió por auto del 3 de septiembre de 2021, y mediante correo electrónico

enviado a en la misma fecha 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 COLPENSIONES** no rindió el informe dentro del plazo correspondiente, por lo que se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, habida cuenta que esta falladora estime que no es necesaria otra averiguación previa.

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 entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición de la señora **FEDRA HELENA HOLGUÍN MUÑETÓN**, al no dar respuesta de fondo a la solicitud de priorización para el pago de la medida de indemnización administrativa reconocida a través de la Resolución No. 0102019-433225, conforme a petición radicada ante la entidad el 3 de agosto de 2021.

ACERVO PROBATORIO

ACCIONANTE:

- Copia del documento de identificación del accionante.
- Escrito contentivo del derecho de petición dirigido a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con fecha de radicación ante el ente del 3 de agosto de 2021.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

Como quedó sentando renglones antes la UARIV no rindió informe dentro del término legal conferido para ello, y tampoco solicitó la práctica de medio probatorio alguno.

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.

i. Requisitos de procedencia de la acción de tutela.

Respecto de la **legitimación por activa**, se advierte que este requisito se encuentra acreditado, pues la acción de tutela se impetró de forma directa por la persona supuestamente afectada en sus derechos fundamentales, por lo que se cumple con el principio básico de autonomía que rige su interposición. Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: *“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, **quien actuará por sí misma** o a través de representante (...).”*

Por su parte, en cuanto a **la legitimación por pasiva**, el artículo 86 del Texto Superior establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación, es necesario acreditar dos requisitos, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

En el asunto bajo examen, se observa que la acción de amparo se interpone en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, quien presuntamente está desconociendo el derecho de petición de la señora **FEDRA HELENA HOLGUÍN MUÑETON**. La entidad accionada es una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, creada por medio de la Ley 1448 de 2011, y que hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, con la función de administrar los recursos y realizar la entrega de la indemnización administrativa, siendo ésta la pretensión de la accionante en la presente acción de tutela, por lo que, además de que la entidad demandada es una autoridad pública, el reproche que se formula hace parte de las labores misionales que se encuentran a su cargo.

En cuanto al **requisito de inmediatez**, la Corte Constitucional ha sostenido que la procedibilidad de la acción de tutela exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

En el caso bajo examen, se aprecia que la señora FEDRA HELENA HOLGUÍN MUÑETON interpuso la demanda de amparo el 1º de septiembre de 2021, de suerte que entre la presentación del escrito contentivo del derecho de petición y ese hecho, transcurrió casi un (1) mes, ello es entre el momento en que se presentó la vulneración alegada y aquél en que se acudió a la acción de tutela, plazo que, a juicio de esta Agencia Judicial, se ajusta a los parámetros de razonabilidad que se derivan del requisito en estudio.

Finalmente, respecto al **requisito de la subsidiariedad**, el artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual *“procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”*. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de la

Corte ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo ese Tribunal en la Sentencia SU-961 de 1999, al considerar que: *“en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate.”* La primera posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales y la segunda es que, por el contrario, *“las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”*.

En cuanto al primer supuesto, se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, ni cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, la citada Corporación ha dicho que: *“el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole forma. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”*.

En relación con el segundo evento, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible. Este amparo es eminentemente temporal, como lo reconoce el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: *“En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”*.

Frente al caso objeto de estudio, esta falladora considera que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales invocados por la accionante, pues si bien existe otro mecanismo judicial para obtener el pago de la indemnización administrativa ya reconocida, en el asunto sometido a decisión, el mismo carece de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a la situación por él expuesta. En primer lugar, por la gravedad extrema en la que se encuentra, ya que se trata de una víctima del conflicto armado. Y, en segundo lugar, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que identifican al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de las vías ordinarias, pues en tratándose de la población víctima del conflicto armado prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de sus derechos, sobre todo cuando, como ocurre en el *sub-judice*, la actora viene esperando una solución definitiva y varias veces ha visto que se difiere el

pago a que tiene derecho por cuestiones de carácter administrativo.

ii. La indemnización administrativa y la protección del derecho al mínimo vital de las víctimas del conflicto armado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado la diferencia que existe entre la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa. La primera se trata de una medida que pretende garantizar la subsistencia y estabilización de las víctimas del conflicto armado, en aras de conjurar una situación específica de vulnerabilidad; mientras que, por su parte, la segunda, busca responder a un hecho victimizante, cuantificando el daño sufrido y otorgando una reparación por el mismo, en procura de devolver a la víctima al estado previo en que se encontraba antes del suceso que originó tal condición.

En la medida en que la indemnización corresponde a una pretensión de carácter económico, que es reconocida una sola vez y que, en principio, no se encuentra ligada a la satisfacción de necesidades básicas, por regla general, su reconocimiento y pago no impacta en la realización de garantías de naturaleza fundamental, más allá de las discusiones que pueden llegar a presentarse, por ejemplo, por la falta de respuesta a una solicitud dirigida a obtener su otorgamiento, cuando de por medio se encuentra la protección del derecho de petición; o por la omisión en el cumplimiento de los requisitos previstos para su entrega, en términos de satisfacción del derecho al debido proceso.

No obstante, ese Tribunal ha expuesto que las condiciones especiales de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado pueden ocasionar que, en ciertos casos, la demora en el pago de la indemnización administrativa conlleve la afectación de derechos fundamentales, como la dignidad humana y el mínimo vital, cuya protección pueda darse a través de la acción de amparo. Para determinar lo anterior, el juez constitucional deberá tener en cuenta las condiciones específicas del accionante, dilucidar su estado de vulnerabilidad y determinar si efectivamente el pago reclamado impacta en la realización de los citados derechos.

De esta manera, por ejemplo, al estudiar la procedencia de la acción de amparo en los casos de personas víctimas del conflicto armado, la Corte Constitucional ha señalado que uno de los elementos a tener en cuenta es el estudio de priorización que la propia UARIV realizó para determinar el momento de pagar la indemnización administrativa. Precisamente, en la Sentencia T-028 de 2018, la Corte señaló que:

*“(...) la respuesta a las preguntas ‘cuándo y cuánto’ ha de pagarse la indemnización, depende del ‘resultado de la medición del goce de la garantía a la subsistencia mínima’ y de un proceso de ‘identificación de carencias’. Ya que, como se enfatizará párrafos abajo, la asignación que la propia entidad hizo de un monto y de una fecha de pago a la peticionaria fue, como apuntó la demandada, el resultado de un estudio de priorización en donde estas variables ya fueron tenidas en cuenta, puede concluirse que el no disfrute de la reparación monetaria conlleva, por consiguiente, un riesgo latente para la **subsistencia mínima** de la [accionante] y de su familia, y fue precisamente por ello que la Unidad decidió esa fecha de pago”.*

En síntesis, es claro que pese a la naturaleza predominante económica que tiene la indemnización administrativa, pueden existir condiciones particulares que permitan demostrar su conexidad con los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital, cuando su falta de reconocimiento o de pago impacta en las condiciones de subsistencia de una persona, la cual, probablemente, se hallará sin trabajo, con escasos

recursos y/o en una condición específica que le impida acceder a una fuente de ingresos, siendo el propio estudio de priorización que realiza la UARIV, uno de los elementos que pueden ser tenidos en cuenta para arribar a dicha conclusión.

CASO CONCRETO

En el asunto bajo examen, se estudia la acción de tutela interpuesta por la señora **FEDRA HELENA HOLGUÍN MUÑETON** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, en la que se invoca la protección de su derecho fundamental de petición, cuya presunta vulneración se deriva de no brindar respuesta clara, congruente, de fondo y oportuna respecto a la solicitud de priorización para el pago de la medida de indemnización administrativa reconocida a través de la Resolución No. 0102019-433225, conforme a petición radicada ante la entidad el 3 de agosto de 2021.

En este contexto, cabe mencionar que, durante el trámite de la acción de tutela, la UARIV no acreditó el cese de la conducta que dio origen al presente amparo y que fundamentó la pretensión invocada. Considera entonces este Despacho que las actuaciones enunciadas permiten dar por no satisfecha la pretensión de la accionante, pues no se constató que se haya realizado efectivamente el pago de la indemnización no se dio respuesta acerca de si solicitud de priorización, como requerimiento puntual que justifica el amparo planteado por la afectada.

Por lo tanto, para esta instancia a todas luces su derecho fundamental de petición se encuentra vulnerado. En este sentido, es menester señalar que, en el caso bajo estudio, la sola indicación del otorgamiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, y la indicación de la fecha en que se aplicará el Método Técnico de Priorización, no es suficiente para entender que se presenta un hecho superado. Siendo así, le correspondía a la UARIV demostrar no solo la asignación de una fecha de pago, sino el cobro efectivo de la indemnización por parte de la señora **HOLGUÍN MUÑETON**, lo cual, hasta el momento, no ha ocurrido. Por esta razón, esta Juzgadora descarta que se esté en presencia de un hecho superado.

Aclara esta instancia que si bien las decisiones propias de la accionada como lo es el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, la cuantía, vigencia, términos y condiciones de su entrega, es competencia de esa entidad, las cuales son verificadas, estudiadas, medidas y tasadas conforme la Ley 1448 de 2011 y demás decretos reglamentarios que lo regulan, no puede ser esto óbice para dilatar las respuestas incoadas por las personas víctimas del desplazamiento forzado de forma indefinida como se vislumbra en el caso en estudio.

Así las cosas, advierte el Despacho que a la fecha existe vulneración al derecho de la accionante, y por tanto, se ordenará a la accionada que a más tardar dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia dé a la señora **FEDRA HELENA HOLGUÍN MUÑETON**, identificada con CC No. 43.809.124, respuesta de fondo a la petición del 3 de agosto de 2021, refiriendo a la priorización para el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, oportunidad en la que se indicará cuándo se hará la posible entrega; acto administrativo que deberá ser notificado de manera personal a la interesada.

Esta providencia puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su

notificación, pero de no ocurrir así, se remitirá a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, acorde con lo dispuesto en el inciso 2, artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

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: CONCEDER la Tutela promovida por la señora **FEDRA HEÑENA HOLGÍN MUÑETON** identificada con CC No. 43.809.124, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, en protección al derecho fundamental de petición, por lo antes expuesto.

SEGUNDO: ORDENAR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, representada legalmente por el doctor RAMÓN ALBERTO RODRIGUEZ, o quien haga sus veces, dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia dé a la señora **FEDRA HEÑENA HOLGÍN MUÑETON** identificada con CC No. 43.809.124, respuesta de fondo a la petición del 3 de agosto de 2021, refiriendo a la priorización para el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, oportunidad en la que se indicará cuándo se hará la posible entrega; acto administrativo que deberá ser notificado de manera personal a la interesada.

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
Laboral 007
Juzgado De Circuito
Antioquia - Medellin

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:

a93c40daed716391346a72f418133c3b3bae83fe3667249a0c60201df265adf6

Documento generado en 16/09/2021 02:35:41 PM



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