



Popayán, Cauca, Trece (13) de Septiembre de dos mil veintidós (2022).

Proceso	ACCION DE TUTELA
Accionante	NANCY ANACONA ALVAREZ
Accionado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS "UARIV".
Radicado	No. 190013105002-2020-00168-00
Procedencia	Reparto
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia No. 59 - 2022
Temas y subtemas	Derechos fundamentales a la vida, la dignidad y al mínimo vital.
Decisión	Declara Improcedente por pago de indemnización administrativa y tutela derechos fundamentales a la dignidad humana y mínimo vital

OBJETO DE LA DECISION

Decide el Despacho sobre la acción de tutela propuesta por la señora NANCY ANACONA ALVAREZ, que se identifica con C.C 26.647.816 de San Sebastián Cauca en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el art. 86 CN, la señora NANCY ANACONA ALVAREZ, actuando a nombre propio, formuló acción de tutela contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad y al mínimo vital.

Los hechos relevantes en los que la accionante fundamentó sus pretensiones se sintetizan así:

Que es persona desplazada por la violencia. Informa que ha solicitado a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas le concedan su derecho a las ayudas como lo ordena la Ley de víctimas 1448 de 2011 y demás jurisprudencia vigente, pero ha sido imposible lograrlo.

Señala que solicitó el pago de la indemnización administrativa, y que la unidad expidió la Res. No.-04102019_1254009 del 09 de junio de 2021, por medio de la cual reconoció la medida de indemnización a la que se hacen referencia los artículos 132 de la ley 1448 del 2011 y 2.2.7.3.1 y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1084 del 2015.

Reitera que le fue reconocido el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de deslazamiento forzado a su grupo familiar así: NANCY ANACONA ALVAREZ C.C 25.647.816 con el 25%, ALEXIS CRUZ ANACONA T.I 1.003.194.589 hijo con el 25%, YELITHZA CRUZ ANACONA C.C 1.061.808.354 hija con 25%, EVELIO CRUZ SANTIAGO esposo con 25%



Resalta que, viene padeciendo ingentes necesidades, las cuales hace responsable a la unidad de víctimas por no acceder a cancelarle los recursos a los cuales tiene derecho y que tiene un hijo en situación de “minusvalía” y anexa copias de la historia clínica. Que, no cuentan con ninguna clase de trabajo y como indígenas lo único que hacen es cultivar la tierra, pero que no pueden porque no tienen donde sembrar. Que no tienen vivienda, paga arriendo, pero que tan pronto se cumple el mes los echan a la calle porque no tienen como pagar.

Que, en las tiendas ya nadie les fía porque se dice que ellos no tienen como pagar y que son un estorbo en la ciudad y que cada día esto los hace más infelices y discriminados en la sociedad. Que, lo único que le ha tocado hacer es acudir a la solidaridad, a la mendicidad, algunas veces los apoyan y otras veces no.

Que, en algunos restaurantes les permiten ayudarles a hacer aseo a cambio de regalarles comida que les sobra o que recogen de las sobras de las mesas, y que eso a ellos les toca recibir y consumirlas porque no tienen como comprar su sustento. Que esto les parece triste y duro de contar pero que es la verdad. Que, ha llegado a pensar en suicidarse pero que la sostiene el pensar en su hijo enfermo que la necesita.

Que, todo lo anterior es por culpa del estado y su entidad Unidad de Víctimas que no les cumplen, ni con las ayudas, ni con el pago de la indemnización para ella así poder hacer algo, montar un negocio, comprar un pedazo de tierra y comenzar a trabajar dignamente, teniendo en cuenta los hechos anteriores pretende lo siguiente:

Que se le ordene a la unidad de víctimas para que en un tiempo preventorio y de carácter urgente se le proceda realizar el pago de la indemnización administrativa la cual ya está reconocida por Resolución.

POSICIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS “UARIV”, el 2 de septiembre del 2022, vía correo electrónico allegó respuesta suscrita por la Dra. VANESSA LEMA ALMARIO, en calidad de Jefe(E) de la Oficina Asesora Jurídica, en los siguientes términos:

Aclara que la competencia en esta acción está a cargo de la Dra. ALEXANDRA MARIA BORJA PINZON, en calidad de DIRECTORA TÉCNICA DE REPARACIÓN, según Resolución de nombramiento 3425 de 26 de agosto del año 2022; por lo que solicita desvincular del trámite al Dr. RAMON ALBERTO RODRIGUEZ ANDRADE, por no tener competencia alguna sobre lo pretendido en la acción constitucional.

Hace referencia a los requisitos indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la ley 1448 de 2011, “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.

Dice que la señora NANCY ANACONA ALVAREZ, una vez verificado el Registro Único de Víctimas – RUV, se verifico que se encuentra incluida por el hecho



victimizante de desplazamiento forzado, bajo el marco normativo de la Ley 1448 de 2011, bajo declaración RUV AJ0000774852.

Informa que frente a la solicitud realizada por la accionante NANCY ANACONA ALVAREZ, una vez revisado el archivo documental, no se evidencia que haya sido radicado derecho de petición, por lo que no existe una vulneración al derecho fundamental de petición. Indica que, no obstante, en este sentido no se evidencia prueba sumaria que acredite la notificación previa ante la unidad, en tal sentido se evidencia una vulneración al principio de defensa, debido proceso y participación conjunta conforme el artículo 4 de la ley 1437 de 2011, al instaurar tutela sin interponer solicitud ante la unidad para las víctimas.

Respecto a la indemnización administrativa, explica que se profirió la Resolución N°. 04102019-1254009 del 9 de junio de 2021, por la cual se reconoció el derecho a recibir la indemnización administrativa a la accionante, haciendo la salvedad que, se estableció que la accionante no cuenta con ninguno de los criterios para ser priorizada, al momento de expedirse el acto administrativo de reconocimiento de acuerdo con el artículo 4 de dicha normatividad, y artículo primero de la Resolución 582 de 2021.

Aclara que, para el pago de la indemnización administrativa, se sigue la orden de la Corte Constitucional señalada en el Auto 206 de 2017, por lo que se adoptó mediante la Resolución No. 1049 de 2019, el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, procedimiento con reglas técnicas y operativas en garantía del debido proceso administrativo para las víctimas.

En virtud de lo anterior, para reconocer y otorgar la medida de indemnización administrativa, las víctimas deben adelantar el procedimiento consagrado en la mencionada Resolución No. 1049 de 2019, el cual desarrolla cuatro fases a saber:

- a) Fase de solicitud de indemnización administrativa.
- b) Fase de análisis de la solicitud.
- c) Fase de respuesta de fondo a la solicitud.
- d) Fase de entrega de la medida de indemnización, (art. 10).

En esta última fase, se determinó que la priorización de la entrega de la medida, siempre que proceda, está supeditada a que la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, o en su defecto, la orden de entrega que sea definido a través de la aplicación del método técnico de priorización, siempre atendiendo a la disponibilidad presupuestal de la Unidad para las Víctimas.

Reitera que el proceso de priorización, en el caso en particular de la accionante, no se acreditó una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad de las establecidas en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019 y primero de la Resolución 582 de 2021, esto es:

- i) Tener más de 68 años de edad, o,
- ii) Tener enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social, o
- iii) Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.



Precisa que la Resolución 1049 de 2019, en el anexo técnico que hace parte integral de la misma, estableció que el Método Técnico de Priorización se aplicará anualmente para determinar el orden de acceso a la indemnización de manera proporcional a los recursos apropiados en la respectiva vigencia fiscal; que su aplicación será respecto de la totalidad de víctimas que al finalizar el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, cuenten con decisión de reconocimiento de indemnización administrativa a su favor.

Indica que las víctimas que según la aplicación del método puedan acceder a la entrega de la indemnización administrativa en la correspondiente vigencia de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, serán citadas de manera gradual en el transcurso del año para la entrega de la medida. Para ello, la Unidad para las Víctimas pondrá a disposición la información que les permita conocer sobre la priorización o no del desembolso durante la vigencia.

Asegura que, de no poder acceder al desembolso de la medida de indemnización dentro de la correspondiente vigencia fiscal, también se determinó que se pondrá a disposición de las víctimas la información que les permitirá saber que su desembolso no será priorizado para dicha vigencia y que se aplicará nuevamente el método en la vigencia siguiente.

Señala que, el Método Técnico de Priorización en el caso particular de la accionante, se aplicó el 31 de julio del año 2022, pero la Unidad para las Víctimas le informará el resultado a la accionante a partir de finales de agosto hasta diciembre del año en curso, en el que se le comunicara si dicho resultado le permite acceder a la entrega de la indemnización administrativa en el año 2022, y de ser así será citado(a) para efectos de materializar la entrega de los recursos económicos por concepto de la indemnización. Si conforme a los resultados de la aplicación del método no resulta viable el acceso a la medida de indemnización en 2022, la Unidad le informará a la accionante las razones por las que no fue priorizada y la necesidad de aplicar nuevamente el método para el año siguiente.

Refiere sobre la improcedencia de la acción de tutela, el debido proceso administrativo que se debe observar por parte de la UARIV, del principio de progresividad, sostenibilidad, gradualidad y progresividad para el pago de las reparaciones administrativas y del hecho superado.

Finalmente por los argumentos fácticos y jurídicos expuestos, solicita que se nieguen las pretensiones invocadas en el escrito de tutela, en razón a que la Unidad para las Víctimas, tal como lo acredita, ha realizado, dentro del marco de su competencias, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo sus derechos fundamentales.

Petición subsidiaria: declarar improcedente la acción de tutela por no iniciar la actuación administrativa.

PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE

Por parte del accionante:

1.- Certificación de la ASOCIACION INDIGENA DEL CAUCA AIC-EPS-I, que la accionante es afiliada a dicha EPS.



2.- Resolución N.º. 04102019-1254009 del 9 de junio de 2021, que reconoce indemnización administrativa a la accionante y a su grupo familiar

3.-Fotocopia de las cédulas de ciudadanía de YELITZHA CRUZ ANACONA, EVELIO CRUZ SANTIAGO, NANCY ANACONA ALVAREZ y ALEXYS CRUZ ANACONA.

4.-Historia clínica de ALEXYS CRUZ ANACONA.

5.- Acta de declaración juramentada extraprocesal suscrita por MANUEL ANTONIO PEREZ MUÑOZ y LIBARDO CERON CHICANGANA.

6.-Certificado de discapacidad por síndrome de Down y retraso mental para la edad, del joven ALEXYS CRUZ ANACONA

7.- Copia del Contrato de arrendamiento de vivienda urbana donde reside la accionante y su familia.

Por parte del accionada:

1.- Resolución N.º. 04102019-1254009 del 9 de junio de 2021, que reconoce indemnización administrativa a la accionante y a su grupo familiar.

2.- Notificación Resolución N.º. 04102019-1254009 del 9 de junio de 2021.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad a lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1º numeral 1º del Decreto 1382 de 2000, este Juzgado Laboral del Circuito es competente para conocer y decidir, en primera instancia, la presente acción de amparo Constitucional.

CAPACIDAD JURÍDICA

El accionante es persona natural, mayor de edad con plenas facultades, quien interviene a nombre propio en defensa de sus derechos fundamentales.

PROBLEMA JURÍDICO

El cuestionamiento inicial que debe absolver este Despacho está centrado en determinar si la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, ha vulnerado los derechos fundamentales a la vida, la dignidad y al mínimo vital invocados por la señora NANCY ANACONA ALVAREZ, al no realizar el pago de la indemnización administrativa a la que considera tiene derecho.

PROCEDENCIA



De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

Como en el caso de autos, se trata de una acción de tutela instaurada por una persona quien manifiesta tener la condición de víctima del conflicto armado, conviene señalar que la Corte Constitucional al establecer la procedencia del amparo constitucional en un caso similar, en sentencia T-218 de 2014, sostuvo: *“Teniendo en cuenta las condiciones de indefensión y vulnerabilidad de la población desplazada, en reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha reconocido que la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado para la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior, debido a que otros medios de defensa judicial resultan insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población y porque resultaría desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, lo cual equivaldría a la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas de la violencia.”*

NORMATIVIDAD y JURISPRUDENCIA APLICABLE.

Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019, *“Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se deroga las Resoluciones 090 y 1958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.”*

Anexo Técnico denominado “MÉTODO TECNICO DE PRIORIZACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA”.

Sobre los derechos de los desplazados por la violencia la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-305 de 2016, dejó sentado que:

“2.2.2. Procedencia de acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

Por tratarse de un sujeto de especial protección constitucional, la Corte ha considerado que la población desplazada se encuentra en situación de vulnerabilidad lo que supone un amparo inmediato frente a los derechos fundamentales que con ocasión del desplazamiento se han puesto en riesgo por parte del Estado, ya que este mismo como garante ha propendido por garantizar los derechos de esta población específica, posicionándolos como sujetos de especial protección constitucional.

Teniendo en cuenta que la población desplazada se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, y de vulnerabilidad frente al resto del conglomerado social, es evidente que la acción de tutela es el mecanismo adecuado para garantizar sus derechos fundamentales, que han sido puestos



en riesgos con ocasión del conflicto armado interno, hecho que los han obligado a salir de sus tierras de una manera abrupta e inesperada forzándolos con ello a buscar nuevos caminos, proyectos de vida, restando metas que posiblemente consideraban realizadas. Ahora bien, teniendo en cuenta la prevalencia del derecho sustancial, en tal sentido, la acción de tutela se hace procedente, cuando lo que se persigue en esta acción es la efectiva protección a un derecho fundamental que esta puesto en riesgo con respecto al supuesto actuar vulnerador y en consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada.¹

De otra parte, esta Corporación, respecto a la víctima de desplazamiento forzado y del conflicto armado interno ha considerado que sus derechos fundamentales se encuentran en desventaja frente al resto del conglomerado social, puesto que sus derechos se han puesto en riesgo, como el derecho a la salud, al mínimo vital, a la vivienda, todos en conjunto suman una vida en condiciones dignas, que al ser separados abruptamente de su vivienda, se han obligado a buscar nuevas expectativas de vida con miras a una dignidad humana amparada por el Estado, razones que hacen procedente la acción de tutela cuyo actor es en primera medida, un sujeto de especial protección constitucional, quien solicita el amparo inmediato de sus derechos fundamentales, puestos en riesgo con la conducta vulneradora, lo que también se deriva en una protección inminente para evitar un perjuicio irremediable, al que se puede llegar sin el amparo eficiente de sus derechos fundamentales, como en el que aquí se cuestiona, el derecho de petición y al mínimo vital.”

CASO CONCRETO.

La accionante NANCY ANACONA ALVAREZ, estima vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, la dignidad y al mínimo vital por parte de la UNIDAD PARA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, en relación con el pago de la indemnización administrativa, reconocida mediante Resolución N°. 04102019-1254009 del 09 de junio de 2021. Como sustento de la interposición de esta acción constitucional aduce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra junto con su núcleo familiar, pues dice que carece de recursos para sostenerse, que no cuenta con un trabajo, que tiene un hijo en situación de discapacidad y que a tenido que recurrir a la mendicidad y la solidaridad de otros para sobrevivir.

Por su parte la UNIDAD PARA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, considera que no ha violado ningún derecho fundamental por cuanto consultado el sistema de registro documental, no aparece petición alguna elevada por la accionante. Allega constancia de envío a la actora de la Resolución N°. 04102019-1254009, del 09 de junio de 2021 “*Por medio de la cual se decide sobre el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa a la que hacen referencia los artículos 132 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.1.y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015*”

En dicho acto administrativo se reconoce el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento a la señora NANCY ANACONA ALVAREZ, y a su grupo familiar compuesto por 4 personas en un porcentaje para cada uno de 25% y en su artículo 2, ordena aplicar el método técnico de priorización, con el fin de determinar el orden de asignación de turno para el

¹ Sentencia de la Corte Constitucional T-598 de 2014 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez



desembolso de la medida de indemnización administrativa, de manera proporcional a los recursos apropiados en la respectiva vigencia fiscal.

Frente a la interposición de la acción de tutela para lograr el efectivo pago de una indemnización administrativa reconocida, considera esta instancia que no constituye el mecanismo judicial, dado su carácter subsidiario o residual. El despacho no cuenta con los elementos probatorios suficientes para poder determinar la situación gravosa que afirma se encuentra la tutelante y su núcleo familiar, incluso de mendicidad, aunque si se verifica la situación de discapacidad de su hijo. No es posible determinar una situación excepcional que autorice la procedencia de esta acción constitucional para lograr el pago de la indemnización reconocida en acto administrativo.

Lo anterior de ninguna manera implica que la accionante no se encuentre en la dramática situación que describe en la tutela; por tal razón resulta de vital importancia que la entidad accionada, en uso del método de priorización, pueda efectivamente verificar, si se configuran o no, las circunstancias concretas que relata y que de acreditarse constituyen un riesgo latente para su subsistencia mínima y de su familia, incluido su hijo en situación de vulnerabilidad. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia T-028 de 2018 precisó:

*“(...) 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”. (Énfasis por fuera del texto original).*

Es por ello que se dispondrá, en protección al mínimo vital y la dignidad humana de la accionante, que la UNIDAD PARA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS en aplicación del método técnico de priorización y en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia de tutela, procede a verificar, si se configuran o no, las circunstancias concretas que relata la actora (falta de recursos, indigencia, situación de discapacidad de su hijo etc.) a fin de establecer la prioridad en el pago de la indemnización administrativa reconocida en la Res. 04102019-1254009, del 09 de junio de 2021.

En virtud de lo anterior, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, Cauca, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por la señora NANCY ANACONA ALVAREZ, que se identifica con C.C 25.647.816 de San Sebastián Cauca contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS frente a la pretensión de pago de la indemnización administrativa reconocida en la Res. 04102019-1254009



del 09 de junio de 2021, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: TUTELAR los derechos fundamentales a la dignidad humana y mínimo vital de la accionante, y en consecuencia **ORDENAR** a la UNIDAD PARA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS que en aplicación del método técnico de priorización y en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, procede a verificar, si se configuran o no, las circunstancias concretas que relata la actora (falta de recursos, indigencia, situación de discapacidad de su hijo etc.) a fin de establecer la prioridad en el pago de la indemnización administrativa reconocida en la Res. 04102019-1254009, del 09 de junio de 2021.

TERCERO. NOTIFICAR por el medio más idóneo a los interesados la decisión tomada, advirtiendo que contra esta providencia procede la impugnación dentro de los TRES (3) DÍAS siguientes a su notificación.

CUARTO: REMITIR a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GUSTAVO ADOLFO PAZOS MARIN

FLM