



SALA DE DECISIÓN N° 002 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Abril veinticinco (25) de dos mil diecisiete (2017)

Acción	ACCIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-004-2017-00035-01
Demandante	DARLENIS MORALES ARROYO
Demandado	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Deber de demostrar condición de vulnerabilidad-indemnización administrativa inmediata.</i>

I. OBJETO A DECIDIR

Incumbe a la Sala, dirimir la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia del 23 de febrero de 2017¹, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, en la que se declaró improcedente el amparo constitucional de tutela solicitado por la accionante.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró el señor **DARLENIS MORALES ARROYO** identificada con la C.C. No. 33.255.222 de Turbana - Bolívar

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra de la **UNIDAD INTEGRAL DE REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS**.

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones.

DARLENIS MORALES ARROYO, solicita se le tutelen, sus derechos fundamentales a la reparación administrativa, derecho a la igualdad, en conexidad con los Derechos a la verdad y a la justicia, debido proceso.

¹ Fols. 21- 28 Cdno 1

**4.2. Hechos².**

La parte accionante, como sustento a sus pretensiones, expuso los siguientes hechos que se compendian así:

Manifiesta el actor que, el día 04 de julio del año 2013, presentó derecho de petición ante la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitando indemnización administrativa en razón a ser víctima del desplazamiento forzado.

Puso de presente además que, en razón a la falta de respuesta de la petición elevada ante la entidad accionada, presentó acción de tutela, la cual fue conocida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de esta ciudad, mediante la cual le fue amparado su derecho de petición.

Así las cosas, expuso que el Juzgado en mención, ordenó la apertura de incidente de desacato contra la entidad, por cuanto en el trámite de la misma la UARIV emitió respuesta a la petitoria elevada por el actor, donde afirma que le serán reconocidos hasta 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes y en consecuencia, le asignaron fecha de pago de la indemnización administrativa para el mes de noviembre del año 2015, bajo el código GAC-151130.307.

En virtud de lo anterior, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, decidió cerrar el incidente desacato por encontrarse respondida la petición.

Por último, expuso la accionante que, a la fecha la Unidad de Víctimas no ha cumplido con el pago de la indemnización administrativa, transcurriendo así más de 15 días desde la solicitud de la misma.

4.3. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

La entidad accionada no rindió el informe solicitado en el auto admisorio de la presente acción.

V. FALLO IMPUGNADO³

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 23 de febrero de 2017, resolvió declarar improcedente el amparo constitucional en sede de tutela solicitado por la accionante, toda vez que, el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011 en su artículo 3 establece los principios

² Fols. 1 – 3 Cdno 1

³ Fols. 21 – 28 Cdno 1

**SENTENCIA No. 23/2017**

sobre los cuales se sujeta el pago de las indemnizaciones administrativas de la entidad, en este caso, los principio de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz.

En ese sentido, no puede el Juez Constitucional apartarse de dichos principios, porque se estaría desconociendo el derecho de las víctimas que están a la espera de una reparación integral, por lo que decidió, que el pago que pretende la aquí accionante queda sometida a los principios antes referenciados, por lo que no resulta procedente el amparo de los derechos invocados.

VI. IMPUGNACIÓN**6.1. ACCIONANTE**

La accionante presentó impugnación contra la providencia del Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, sustentado en la Sentencia T- 293 de 2015, la cual establece que *“nada justifica la interrupción de los servicios de atención a las víctimas de manera sorpresiva y permanente. Aunque se agotara el presupuesto para reparar en determinada vigencia, puede ser implementado un sistema de turnos o listas de espera, pues quien cumpla todo el trámite podrá ser indemnizado al año siguiente”*⁴.

VI. RECUESTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 23 de marzo de 2017⁵, proferido por el Juzgado de origen, se concedió la impugnación, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 28 de marzo de 2017⁶, siendo finalmente recibido y admitido el 17 de abril de esta anualidad⁷.

VII. PRUEBAS DEL EXPEDIENTE

Las pruebas obrantes en el expediente son las siguientes:

- Copia de derecho de petición elevado por la accionante ante la UARIV, de fecha 04 de julio de 2013.⁸
- Copia de Resultados del plan de atención, asistencia y reparación integral, calendado 11 de agosto de 2015⁹.
- Respuesta de derecho de petición por parte de la UARIV, de fecha 09 de julio de 2015¹⁰.

⁴ Fol. 32 Cdno 1

⁵ Fol. 36 Cdno 1

⁶ Fol. 2 Cdno 2

⁷ Fol. 4 Cdno 2

⁸ Fol. 4 - 5 Cdno 1

⁹ Fol. 6 - 9 Cdno 1

¹⁰ Fol. 10 - 13 Cdno 1



VIII. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

8.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

8.2. Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que los problemas jurídicos a resolver se circunscriben en determinar sí:

¿Es procedente la acción constitucional de tutela como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, a fin de obtener una indemnización administrativa por situación de desplazamiento?

Para abordar los problemas planteados, se hará énfasis en los siguientes aspectos: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado; (iii) Procedencia de la indemnización individual administrativa para las víctimas del conflicto armado; (iv) Caso en concreto; (v) Conclusión.

8.3 TESIS DE LA SALA

En ese orden de ideas, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que declara la acción de tutela de la referencia improcedente, encontrando esta Sala que si es procedente la misma en sede de tutela.

Sin embargo, este Tribunal no tutelaré los derechos invocados por la recurrente, toda vez que, no se encontraron pruebas si quiera sumarias de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra el actor y que por tanto le sea causado un perjuicio irremediable, para que le sea dada de manera inmediata la indemnización administrativa correspondiente a su condición de desplazamiento.



8.4. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

8.5. Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado¹¹.

De conformidad con la Constitución Política, es preciso señalar que la connotación de Estado Social de Derecho trae inmersa ciertas obligaciones para con los titulares de sus derechos, pues las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial para que hagan efectivo el derecho fundamental a la vida digna.

La Corte Constitucional, en sentencia T-821 de 2007¹², señaló:

¹¹ Ver sentencia Tribunal de Sucre, 2015- 00143-01, MP: Moisés Rodríguez

**SENTENCIA No. 23/2017**

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.

La Constitución Política, ordena a las entidades encargadas proporcionar las ayudas necesarias por tratarse de una población que se encuentra en una situación dramática, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más importantes.

Teniendo en cuenta la situación caótica que ha alcanzado el desplazamiento forzado en nuestro país, el Estado se ha visto en la necesidad de desarrollar políticas públicas dirigidas a solventar las necesidades imprevistas, pues se trata de personas que llegan a vivir en la miseria. Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos de las autoridades para contrarrestar estas situaciones, se han notado fallas en el Sistema Nacional Integral de Población Desplazada, relacionada con la vulneración de los derechos fundamentales de este grupo social.

Por esta razón, la acción de tutela resulta procedente cuando se presenta vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, bien sea porque las autoridades encargadas de prestar la atención no brindan la información pertinente, las ayudas de emergencia no son entregadas dentro de los plazos señalados, no se realiza la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- a pesar del cumplimiento de los requisitos o no se ejecutan los programas sociales de apoyo socioeconómico.

En tales circunstancias, la Corte ha sido clara al señalar que la tutela es el mecanismo idóneo para lograr la protección de los derechos vulnerados, pues aun tratándose de actuaciones de la administración que pueden controvertirse por la vía contencioso – administrativa, no puede dejarse de lado el estado de indefensión en el que se hallan los desplazados y la urgencia con la que suelen requerir las ayudas brindadas por el Estado, pues es una urgencia que no tiene nada que ver con la falta de celeridad que caracteriza ese tipo de procesos.

Al respecto, en sentencia T-086 de 2006, señaló:

“En este contexto, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omite ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”.

Así las cosas, la acción de tutela debe de actuar como instrumento eficaz para la protección de los derechos de la población desplazada, en razón a la necesidad

¹² M.P. Catalina Botero Marino.

**SENTENCIA No. 23/2017**

de medidas expeditas para superar su estado de vulnerabilidad, siendo obligación del Gobierno Nacional el socorrer, asistir y proteger a la población en tales condiciones, así como atender sus necesidades básicas hasta que los afectados estén en condiciones de ocuparse de su auto sostenimiento."

8.6. Procedencia de la indemnización individual administrativa para las víctimas del conflicto armado¹³.

Corresponde a la Sala iniciar su análisis a la luz del marco legal que contiene las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado.

Por ello, destaca la Sala, que la pretensión de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de reparación administrativa, por hechos atribuibles al conflicto armado, es totalmente conducente, siempre y cuando, se atienda a los lineamientos consignados por la jurisprudencia al respecto.

Sea lo primero indicar, que la reparación administrativa como medio jurídico para compensar las contingencias derivadas del conflicto armado, fue instituida inicialmente por el Decreto 1290 de 2008, disposición normativa que en sus Arts. 4 y 5, encuadró una serie de mecanismos, que tenían por objeto satisfacer el estado de cosas inconstitucional, predicable al lastre histórico del conflicto, propio del devenir político y social de este país.

Posteriormente, con la expedición de la ley 1448 de 2011, se impulsa un nuevo intento de superación institucional y jurídica en torno a las consecuencias del conflicto armado, donde por primera vez, se categoriza de manera uniforme, el concepto de víctima¹⁴ y se establecen una serie de trámites judiciales y administrativos, para garantizar los derechos a la justicia, reparación y verdad, de aquellas personas que dicen ser afectados de manera directa, por la problemática social en estudio, entre estos, aquel referente a la reparación de tipo administrativo (Ver Arts. 146-162 de la norma en comentario).

La anterior norma, es reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, el cual deroga el Decreto 1290 de 2008, sin embargo, en sus Arts. 146 y ss., mantiene la institución de la reparación administrativa y consigna un régimen de transición, de cara a las solicitudes elevadas, antes de la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011-Para efectos de topes y montos indemnizatorios, así como registro de víctimas-.

Por consiguiente, la obligación del Estado en cabeza de la UARIV, de indemnizar por vía administrativa, se mantiene incólume actualmente en el ordenamiento jurídico, de allí que cualquier persona que considere tener

¹³ Ver sentencia Tribunal de Sucre, 2015- 00143-01, MP: Moisés Rodríguez.

¹⁴ Sobre este aspecto, Ver Sentencia C- 781 de 2012. M.P Dra. María Victoria Calle Correa.

**SENTENCIA No. 23/2017**

derecho a la reparación en comento, debe agotar los trámites administrativos dispuestos para ello.

Se acota, que inicialmente la jurisprudencia constitucional, manifestaba como regla general, la improcedencia de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de la reparación por vía administrativa, atendiendo a la naturaleza subsidiaria y residual de la misma. En sentencia del 17 de mayo de 2012¹⁵, el H. Consejo de Estado, manifestó:

“En virtud de lo anterior, es claro que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para tramitar ni reconocer indemnizaciones solicitadas con ocasión de los perjuicios causados por el conflicto armado.

En el caso sub examine, se observa que los accionantes no han agotado los procedimientos administrativos existentes para la obtención de la reparación solicitada, por lo que no es posible que a través de este medio constitucional se ordene el pago de suma alguna, pues como se mencionó en la providencia transcrita, en casos como el sub lite, el objeto de esta acción debe ceñirse a otorgar a las víctimas de la violencia una garantía en el acceso a los mecanismos previamente establecidos por el Estado para reparar integralmente los daños causados, pues de esta manera se evita una deslegitimación de tales mecanismos y la vulneración del derecho a la igualdad de las personas que sí acceden a tales medios de defensa, por lo que se ordenará a la entidad competente proceder con el trámite respectivo.”

Sin embargo, tal posición sufre un cambio a raíz del pronunciamiento de la Corte Constitucional, efectuado en Sentencia SU-254 de 2013¹⁶; donde a más de establecerse una serie de reglas sobre la liquidación indemnizatoria, también se consideró sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela en estos casos, siempre y cuando se demostrara como carga mínima, la calidad de víctima, a través de la inscripción en el RUV, pregonándose por una valoración flexible del principio de subsidiariedad de la solicitud de amparo.

Al respecto, en la sentencia referida se sostuvo:

“De acuerdo con lo anterior, la Corte encuentra que con la declaración e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, hasta ahora existente, que se transformó en el Registro Único de Víctimas, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, la población desplazada cumple con una carga mínima de presentarse ante la entidad responsable, declarar y solicitar su inscripción para el acceso a los diferentes programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada y del recién creado “Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, de conformidad con el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, en lo que se refiere a las diferentes medidas de reparación integral previstas por esta Ley.

(...)

¹⁵ Expediente 2011-01385-01 (AC). C.P. Dra. María Elizabeth García González.

¹⁶ Corte Constitucional. M.P Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.



SENTENCIA No. 23/2017

Así las cosas, para la Corte es claro que los actores de los expedientes bajo estudio, en tanto ostentan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y se encuentran debidamente inscritos en el RUPD y de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, tienen legitimidad para solicitar y ser beneficiarios de las diferentes medidas de reparación integral que hoy prevé la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011, así como a ser beneficiarios del régimen de transición previsto por el artículo 155 de este último decreto. **No obstante, cabe advertir que si por algún hecho sobreviniente se encuentra y establece que uno de los actores no ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, éste no será beneficiario de las medidas que se adopten en la presente decisión.**

Sobre este punto, la Sala encuentra que también por esta razón, las acciones de tutela que ahora se estudian son procedentes y por ello entrará a decidir de fondo sobre las mismas.

Ahora bien, pasando al análisis de los casos en concreto, encuentra la Sala que en la mayoría de los casos acumulados en este proceso se cumple con el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela, en cuanto se agotaron los mecanismos previstos ante la propia entidad para la obtención de la reparación y la indemnización y cumplieron con el requisito de presentación de solicitud, ya que los accionados, con anterioridad a la presentación de la tutela, elevaron ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, peticiones con el fin de obtener su reparación e indemnización, las cuales les fueron negadas o respecto de las cuales no recibieron respuesta alguna por parte de la entidad accionada.

La Sala constata que sólo en dos casos – los Expedientes T2.474.803 y T- 2.448.283- los señores Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera y Geblum Alfonso Pardo Arvilla, respectivamente, afirman haber presentado solicitud verbal ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de obtener su reparación integral e indemnización. Sin embargo, en estos dos casos, en criterio de esta Corte, resulta igualmente procedente la tutela, por las siguientes razones: (a) se trata de unos ciudadanos en especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y sujetos de especial protección constitucional, dada su condición de desplazados; (b) se debe dar aplicación al principio de presunción de veracidad, contenido en el artículo 20 del Decreto 1290 de 2008 (sic), en razón a que no se presentó prueba en contrario o no se desvirtuó dicha afirmación por parte de la entidad accionada; y (c) por cuanto en estos casos, los accionantes y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- y por tanto, no sólo ostentan la calidad de víctimas, sino que cumplen con el requisito administrativo mínimo para acceder y ser beneficiarios de las diferentes medidas de reparación integral a víctimas del conflicto interno, que hoy se encuentran reguladas por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. No obstante lo anterior, la Sala reitera que en aquellos casos que, por algún hecho sobreviniente, se encuentre y establezca que los solicitantes no ostentan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado, éstos no serán beneficiarios de las medidas que se adopten en la presente decisión.

**SENTENCIA No. 23/2017**

En criterio de esta Sala, yerran los jueces de instancia que, en los casos bajo estudio, negaron las acciones de tutela por improcedentes, argumentando que los accionantes tenían la vía de la reparación judicial, bien por la vía penal o bien por la vía contencioso administrativa, para solicitar la reparación integral. Lo anterior, por cuanto estos jueces olvidaron (a) que se trata de ciudadanos que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y debilidad manifiesta y se trata de sujetos de especial protección constitucional; (b) que existen diversas vías de reparación a víctimas de desplazamiento: la vía judicial y la vía administrativa; (c) que en estos casos, se trata del reconocimiento y otorgamiento de la reparación integral e indemnización por la vía administrativa, la cual no requiere, de ninguna manera, haber agotado previamente la vía judicial, bien por la jurisdicción penal o por la contencioso administrativa; (d) que la vía administrativa para la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, de que tratan los expedientes bajo examen, debe seguirse ante las entidades y organismos del Gobierno encargadas de esta materia, en este caso y de conformidad con la normatividad actualmente vigente -la Ley 1448 de 2011-, las responsabilidades en materia de reparación a víctimas le corresponde al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en el que se transformó la otrora Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, de acuerdo con el artículo 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011; y finalmente, (e) olvidaron los jueces que las vías administrativas y judiciales de reparación no son excluyentes, sino complementarias.

Por estas razones, esta Corporación evidencia que las acciones de tutela presentadas en esta oportunidad y acumuladas en la presente sentencia de unificación, cumplen con los requisitos de procedibilidad."

Posición asumida por el H. Consejo de Estado, en Sentencia del 20 de marzo de 2014¹⁷, en la que se indicó:

"Se estima que la importancia de la sentencia SU-254 de 2013, que invoca en su favor el accionante, no sólo radica en sus efectos y las precisiones realizadas respecto a la liquidación de la indemnización administrativa, sino en los argumentos que expuso la misma para considerar que la acción de tutela excepcionalmente es procedente para el reconocimiento de dicha indemnización.

Lo anterior teniendo en cuenta que en los casos analizados por la Corte Constitucional se discutió si los accionantes contaban con otros medios de defensa para obtener la referida indemnización, e incluso se resaltó respecto dos de ellos, que no existían pruebas mediante las cuales se acreditara que en primer lugar acudieron ante las entidades administrativas competentes, circunstancias que a juicio de la parte demandada hacían improcedente el amparo solicitado.

¹⁷ Expediente 2014-00219-00. C. P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.



SENTENCIA No. 23/2017

Sobre el particular la Corte Constitucional precisó, que tratándose de las víctimas de la violencia, y por ende, de sujetos de especial protección, no podía realizarse una interpretación estricta de los principios de subsidiariedad e inmediatez respecto a la interposición de la acción de tutela; que a los mismos no podían imponérsele cargas que terminaran revictimizándolos; que con el hecho de estar inscritos en el Registro de Población Desplazada y/o de Víctimas, cumplían con la carga de solicitar su cobertura por los distintos programas de reparación integral; que sus afirmaciones sobre la solicitud verbal de dicha indemnización debían valorarse bajo el principio de la buena fe; y que no puede olvidarse que las vías administrativas y judiciales de reparación no son excluyentes, sino complementarias.

Por último, frente a la indemnización por vía administrativa a favor de las víctimas, la Corte Constitucional en sentencia T- 908 de 2014, establece los parámetros en que será distribuida la indemnización, precisando:

“... para las solicitudes de reparación administrativa presentadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4800/11, el título VII de esta norma relativo a las medidas de reparación integral, en el capítulo III, entre los artículos 146 a 162, define los aspectos de la indemnización por vía administrativa, entre los cuales se pueden destacar, el monto a pagar por los diferentes daños que se pueden causar a las víctimas, que para el caso del homicidio, desaparición forzada y secuestro, fija al igual que el decreto anterior hasta 40 salarios mínimos mensuales legales (numeral 1 del art. 149)¹⁸. En cuanto a la distribución de la indemnización señala el Decreto 4800/11, en el artículo 150, que en caso de concurrir varias personas con derecho a la indemnización por la muerte o desaparición de la víctima, de conformidad con el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, el monto de la indemnización administrativa se distribuirá así:

“1. Una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será entregada al cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los hijos; 2. A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será distribuido entre los hijos, y el otro cincuenta por ciento (50%) entre los padres supervivientes; 3. A falta de hijos, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será pagado al o a la cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los padres supervivientes; 4. En el evento en que falten los padres para los casos mencionados en los numerales 2 y 3 anteriores, el total del monto estimado de la indemnización será entregado al cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo o distribuido entre los hijos, según sea el caso; 5. A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, hijos y padres, el total del monto

¹⁸ Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación (parágrafo 1º) y, por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma (parágrafo 2º).

**SENTENCIA No. 23/2017**

estimado de la indemnización será entregado a los abuelos supérstite; 6. A falta de todos los familiares mencionados en los numerales anteriores, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconocerá una indemnización de manera simbólica y pública."

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 Unidad de Víctimas 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 priorización¹⁹".

Posición reiterada, en sentencia T-197 de 2015, del 20 de abril de 2015²⁰, en la que se indicó:

"El monto estimado de la indemnización se realiza, desde un enfoque diferencial, conforme a los criterios de naturaleza e impacto del hecho victimizante, daño causado y estado de vulnerabilidad. En ese orden de ideas, el Decreto 4800 de 2011²¹ establece unos montos máximos conforme a la conducta dañosa. Sobre este punto, el artículo 150 del referido decreto establece la Distribución de la indemnización, especificando que, en caso de concurrir varias personas con derecho a la indemnización por la muerte o desaparición de la víctima, de conformidad con el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, el monto de la indemnización administrativa se distribuirá así:

(...)

Así mismo, el Parágrafo 2º de la referida norma, establece que "En el evento en que la víctima, al momento de su fallecimiento o desaparición, tuviese una relación conyugal vigente y una relación de convivencia con un o una compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, el monto de la indemnización que les correspondería en calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, se repartirá por partes iguales". Se debe precisar que la indemnización es solo un factor más que compone la reparación integral, pues la víctima tendrá derecho a las otras medidas que busquen el efecto reparador."

¹⁹ El inciso tercero del artículo 151 del Decreto 4800/11 dispone: "Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto"

²⁰ Expediente T-4.601.550. M. (e) P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

²¹ Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.



8.7. CASO CONCRETO

En el presente asunto, se tiene que la actora presentó derecho de petición²² ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitando de conformidad con el decreto 12902 de 2008, la indemnización administrativa a la que aduce tener derecho, toda vez que, es víctima de desplazamiento.

Con posterioridad manifiesta que, dado a que no hubo respuesta de la petición antes citada, presentó acción de tutela en la que se le protegió su derecho de petición, sin embargo, la entidad accionada no emitió respuesta alguna. Por lo anterior, la recurrente pone de presente que tras un incidente de desacato, la entidad emitió respuesta a la petitoria donde reconoce que se le deberán pagar 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes a su favor y consecuencia de ello, le asignaron como fecha de pago el mes de noviembre del año 2015.

Pese a lo anterior, manifiesta la tutelante que, a la fecha no le ha sido pagado lo pertinente a la indemnización administrativa, por lo que solicita en calidad de desplazada le sean protegidos los derechos fundamentales a la reparación administrativa, igualdad, en conexidad con los derechos a la verdad, justicia, y debido proceso; para lo cual se debe ordenar a la demandada a pagar tanto individual como a su núcleo familiar, por concepto de reparación la correspondiente indemnización administrativa reconocida.

En ese orden de ideas, se tiene que según los artículos 5 y 7 del Decreto 1377 de 2014, la víctima tiene que reunir ciertos requisitos para que su núcleo familiar pueda ser catalogado como prioritario y se le haga la entrega de la indemnización de forma inmediata, por tanto, es pertinente traer a colación la norma referenciada, para efectos de dar luces acerca de las condiciones en las que debe estar la recurrente y su núcleo familiar para obtener una indemnización inmediata de carácter administrativa pro parte de la entidad accionada, así:

“Artículo 5°. Acceso priorizado a la Ruta de Reparación. La ruta de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en el lugar de recepción; o cuando se cumplen las condiciones descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 7° del presente decreto

Artículo 7°. Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:

²² Fols. 4 - 5 Cdnho 1



SENTENCIA No. 23/2017

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).

2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.

3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima." (Negrilla de la Sala).

Así las cosas, esta Sala encuentra que, no existe prueba alguna que logre demostrar la vulnerabilidad en las condiciones de vida de la actora y de su núcleo familiar, que ameritara la indemnización administrativa de forma inmediata, aun cuando la carga de demostrar la condición de vulnerabilidad y los presupuestos para tener priorización en el pago de la misma, recae sobre la parte recurrente, toda vez que, deben cumplir con los trámites correspondientes para acceder a esta y demostrar los criterios de priorización con las que cuentan, en función de obtener una indemnización inmediata.

De otro lado, está demostrado que la UARIV en la contestación de la petitoria elevada por la accionante, dio a conocer que, el pago de la indemnización administrativa prioritario está supeditado a la verificación de los criterios de priorización; así como también, en la respuesta que entrega la entidad accionada, no se refleja una negación a la solicitud de indemnización administrativa, sino que le hacen saber a la tutelante que la misma será entregada de forma gradual progresiva, teniendo en cuenta, la disponibilidad de los recursos.

Por lo anterior, es de afirmar por esta Sala que, la pretensión de reconocimiento y pago inmediato de la solicitud de reparación individual administrativa debía ser negada, tal como lo hizo el juez de primera instancia, pues, no se logra acreditar el supuesto mínimo que ameritaría la procedencia excepcional de la acción, esto es, **"Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar."**²³

Sin embargo, es pertinente aclararle a la parte recurrente que la acción constitucional de tutela no es procedente para reclamar el reconocimiento de prestaciones económicas, salvo que la accionante no cuente con otro

²³ Decreto 1084 de 2015 artículo 2.2.7.4.7 numeral 2; Decreto 1377 de 2014 artículo 7, numeral 2

**SENTENCIA No. 23/2017**

mecanismo judicial de defensa; que el medio judicial sea ineficaz para el derecho vulnerado por la entidad o que exista un perjuicio irremediable a causa del no pago de las prestaciones económicas pretendidas.

Dado lo anterior, se tiene que el fallo de primera instancia impugnado resulta ser equívoco en cuanto a que la acción de tutela interpuesta por la señora Darlenis Morales Arroyo si es procedente, toda vez que, ya existe un fallo anterior en el que le es ordenado a la entidad accionada fijar fecha cierta de pago, sin hacer una revisión previa de los criterios de priorización, por lo que le asignaron turno para otorgar la indemnización pertinente.

Sin embargo, la recurrente no demuestra la existencia de un perjuicio irremediable a partir del no pago por parte de la UARIV en la fecha estipulada por la misma para hacer efectiva la indemnización administrativa por parte de la misma, razón por la cual no es viable tutelar los derechos invocados por la actora.

IX. CONCLUSIÓN

Colofón a lo expuesto anteriormente, no existe una violación de los derechos fundamentales de la accionante en su condición de desplazada, por lo que se revocará el fallo de primera instancia, toda vez, que no basta con la solicitud de amparo de los derechos fundamentales, si sobre estos no existe pruebas que acrediten su trasgresión por parte de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, al no ordenar la entrega de la indemnización individual administrativa, por cuanto la impugnante no acredita ser un caso excepcional de persona con mayor vulnerabilidad que requiera de urgencia dicha indemnización administrativa.

X. DECISIÓN

Atendiendo lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia proferida el 23 de febrero de 2017, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, dentro de la presente acción de tutela.

SEGUNDO: NO TUTELAR los derechos invocados por la parte accionante dentro de la presente acción de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



SENTENCIA No. 23/2017

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen del diligenciamiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 24 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
(En uso de permiso)

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ