

T-028-18

Sentencia T-028/18

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-
Procedencia excepcional de tutela por cuanto accionante se encuentra en estado de debilidad manifiesta

DERECHO A LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Alcance de la acción de tutela para su protección

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-
Reglas jurisprudenciales definidas para su entrega

DERECHO A LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO-Orden a la UARIV pagar la indemnización administrativa que le fue reconocida a la accionante

Referencia: Expediente T-6.423.572

Acción de tutela interpuesta por Sandra Milena Cuellar Losada en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Diana Fajardo Rivera y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, se dispone a proferir la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 14 de julio de 2017 por el Juzgado 2º Penal del Circuito de Florencia (Caquetá), que resolvió la acción de tutela promovida por Sandra Milena Cuellar Losada en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante Auto del 27 de octubre de 2017, proferido por la Sala de Selección número diez[1].

I. ANTECEDENTES

El 29 de junio de 2017, la señora Sandra Milena Cuellar Losada interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso y “al principio de buena fe”, presuntamente vulnerados por la negativa de la entidad accionada de hacerle entrega de la indemnización administrativa a la que ella y los integrantes de su grupo familiar tienen derecho, en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado.

1. Hechos

De conformidad con el relato efectuado por la tutelante en su demanda, los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela, son los siguientes:

1. La señora Sandra Milena Cuellar Losada y varios miembros de su familia han sido reconocidos, por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, como víctimas de desplazamiento forzado. La misma entidad ha determinado, además, que estos tienen derecho a la indemnización administrativa prevista en la Ley 1448 de 2011. La actora ha radicado una serie de derechos de petición ante la institución accionada, solicitando el reconocimiento y pago de la mencionada indemnización.

2. El 1º de septiembre de 2015, en cumplimiento de una “orden judicial”, la UARIV emitió respuesta a uno de los derechos de petición presentados por la señora Cuellar, en la que, entre otras cosas, le informó que, toda vez que el pago de la indemnización administrativa estaba supeditado a la verificación de los criterios de priorización, solo era posible, para la

entidad, asignarle un turno para otorgar la indemnización el 30 de agosto de 2016.

En la misma comunicación, la accionada señaló que el reconocimiento tiene lugar por la suma equivalente a 27 SMLMV, a ser distribuida en partes iguales entre cada uno de los miembros que conforman el hogar afectado, con la advertencia de que el monto de indemnización del que son titulares los niños, niñas y adolescentes del grupo familiar, se entregará a través de la constitución de un encargo fiduciario que solo podrá reclamarse cuando los titulares alcancen la mayoría de edad. También se indicó, en la misma respuesta, que para proceder con el módulo de reparación, debía aportarse el documento de identidad de cada destinatario de la indemnización[2].

3. Sin embargo, el 2 de abril de 2017, en respuesta a otro derecho de petición, en el que la actora solicitaba que se procediera con el pago de la indemnización aludida, la entidad demandada señaló: “no nos es posible indicarle concretamente el valor y la fecha para la entrega de la mencionada indemnización, pues aunque el resultado de la evaluación que se desarrolló en su caso frente a las garantías de subsistencia mínima (sic), lo cierto es que no se encontró ninguna solicitud con la que usted buscara iniciar proceso de retorno o reubicación, circunstancia que impide la aplicación del criterio de priorización (...)”[3].

4. Finalmente, varios días después, mediante oficio del 25 de abril de 2017, la UARIV le informó a la tutelante que, para proceder con el pago de la indemnización, de acuerdo con el turno asignado (el mismo que le había sido programado para el 30 de agosto de 2016), se debía adelantar el proceso de documentación del núcleo familiar respectivo. Por ello, debían allegarse los documentos relacionados con la identidad y parentesco del grupo familiar víctima de desplazamiento forzado. Para tales efectos, informó la entidad que daría plazo hasta el 30 de junio de 2017. Una vez culminado ese proceso -agregó la accionada en la misma misiva-, la Unidad dispondría de un tiempo mínimo de tres meses para la “colocación de los recursos presupuestales de la medida”, tiempo durante el cual, además, se haría la verificación de los documentos aportados.

5. La señora Cuellar sostiene que todos los documentos de su núcleo familiar fueron entregados antes del 30 de agosto de 2016, y así mismo, ha procedido con otros trámites que la entidad demandada le ha exigido, como una declaración juramentada en la que manifestó estar informada de cómo serán repartidos los recursos y acerca de la constitución

del encargo fiduciario, sin que, a la fecha, se hayan cancelado “estos recursos que tanto estamos necesitando”. Por el contrario -añadió-, “lo único que llega nuevamente fechas (sic) y nuevamente procedimientos iguales jugando con nuestra necesidad y jugando con las autoridades puesto que el turno anterior fue por una orden judicial (...)”[4].

2. Pretensiones

6. La señora Sandra Milena Cuellar Losada, el 29 de junio de 2017, interpuso acción de tutela con el propósito de proteger los que, estima, son sus derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso y “al principio de buena fe”. Pretende, por medio de este mecanismo constitucional, obtener la entrega inmediata y efectiva de su indemnización por parte de la UARIV, pues, según aduce, ya cumplió con los requisitos para ello y la entidad accionada ha optado por incumplir con un turno que ella misma fijó.

7. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas allegó al juzgado de instancia una respuesta extemporánea, el 14 de julio de 2017, cuando ya se había proferido la respectiva sentencia[5].

Allí, la UARIV solicitó, al principio de su intervención, la declaratoria de la carencia actual de objeto, en el sentido de que a la señora Cuéllar se le había ofrecido, mediante oficio del 13 de julio de 2017, una respuesta de fondo, clara y congruente con sus inquietudes. En la misma contestación, la entidad accionada hizo menciones genéricas sobre los principios de sostenibilidad fiscal, progresividad y anualidad presupuestal en materia de reparaciones administrativas. Al final, pidió negar la acción de tutela presentada por ausencia de vulneración de derechos fundamentales.

8. En su respuesta del 13 de julio de 2017, la institución demandada contestó a la señora Cuellar en términos similares a los que se aprecian en la contestación, ya referenciada, que le envió el 25 de abril de 2017. Le informó que, para proceder con el pago de la indemnización, además del turno asignado, se debía adelantar el proceso de documentación del núcleo familiar respectivo. Por ello -le indicó de nuevo-, debían allegarse los documentos relacionados con la identidad del grupo familiar víctima. Para tales efectos, señaló la entidad que daría plazo, esta vez, hasta el 28 de julio de 2017. También, le reiteró la importancia de que la entidad verificara con rigor los documentos aportados.

En esta respuesta, la entidad accionada le advirtió, igualmente, que, de no ser completado este proceso de documentación, y, además, una “entrevista de caracterización”, antes de la fecha indicada, el turno asignado por la Unidad se trasladaría para las ejecuciones presupuestales del año 2018[6].

4. Decisión objeto de revisión

9. El Juzgado 2º Penal del Circuito de Florencia profirió decisión de instancia, el 14 de julio de 2017. Tras citar, in extenso, jurisprudencia sobre el derecho de petición, cuando se trata de víctimas de desplazamiento forzado, apuntó: “En el presente caso se extracta que lo pretendido con la presente acción Constitucional, es que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, le cumplan (sic) con lo establecido en la respuesta al derecho invocado, ya que solo le es posible a la unidad asignar un turno para otorgar la indemnización administrativa para el 30 de agosto de 2016, de acuerdo a la respuesta dada a la señora SANDRA MILENA CUELLAR LOSADA”.

Fue con esas consideraciones que, luego de referenciar los datos de una sentencia proferida por el Tribunal Superior de Florencia, resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados y ordenar a la entidad accionada que, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la notificación del fallo, realizara las gestiones necesarias para pagar “lo referente a la indemnización administrativa que le fue reconocida a la señora SANDRA MILENA CUELLAR LOSADA”[7].

5. Actuaciones en sede de revisión

10. Con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela los elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión de fondo, el Magistrado Ponente decretó las siguientes pruebas[8]:

i) Se ofició, por medio de la Secretaría General, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad accionada en este proceso, para que en el término de tres (3) días hábiles a partir del recibo de la respectiva comunicación, informara a este Despacho sobre lo siguiente:

a) El estado actual del trámite atinente al reconocimiento y cancelación de la indemnización

administrativa solicitada, como víctima de desplazamiento forzado, por la señora Sandra Milena Cuellar Losada.

b) Si ya se había procedido, sí o no, con el pago de la indemnización administrativa cuya titularidad se ha reconocido a la accionante, de conformidad con el turno y la fecha asignados. En caso de que la respuesta fuera negativa, informar a esta Corte las razones correspondientes, indicando, de ser el caso, qué trámites hacían falta para proceder en dicho sentido.

c) Si la señora Sandra Milena Cuellar Losada había allegado, sí o no, la documentación atinente a la identidad y parentesco de su grupo familiar. En caso de que la respuesta fuera positiva, informar la fecha en que aquella actuación se había cumplido.

d) En su respuesta, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debía allegar copia del fallo judicial en cumplimiento del cual asignó a la señora Sandra Milena Cuellar Losada el turno No. GAC-160830.359, llamado a hacerse efectivo el 30 de agosto de 2016.

ii) Se dispuso que, surtido el trámite anterior, por Secretaría General se corriera el traslado de las pruebas que se llegaren a recaudar, por un término de tres (3) días, para que las partes y terceros con interés legítimo se pronunciaran en relación con estos. Lo anterior, en cumplimiento de lo consagrado en el inciso primero del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

11. El 13 de diciembre de 2017, el Jefe de la Oficina Jurídica de la UARIV allegó oficio en el que informó lo siguiente[9]:

a) Frente al estado actual del trámite atinente al reconocimiento y cancelación de la indemnización administrativa solicitada, señaló que este está en curso. Sin embargo, que todavía no culmina, toda vez que la señora Cuellar “no ha aportado la documentación completa atinente a la identidad y parentesco de todos los integrantes declarados”.

b) A la pregunta de si ya se procedió con el pago de la indemnización, luego de reiterar que el proceso requiere “la participación conjunta y completa del accionante”, indicó: “A la fecha de emisión de este comunicado la documentación es incompleta por parte de la

señora Cuéllar Losada, lo que impide a la entidad realizar el giro de la indemnización por vía administrativa”.

c) A la pregunta específica de si la señora Sandra Milena Cuellar Losada ha allegado, sí o no, la documentación atinente a la identidad y parentesco de su grupo familiar, y en qué fecha, apuntó: “la documentación fue entregada de forma parcial por la señora Sandra Cuéllar y corresponde a la fecha del 29 de agosto de 2017”.

d) En atención al requerimiento de la Corte, se allegó copia de la sentencia emitida el 16 de febrero de 2015 por el Juzgado 1° Penal de Circuito Especializado de Florencia (Caquetá)[10].

Para terminar, el apoderado de la entidad accionada argumentó: “Finalmente, se reitera que la Unidad está realizando todas las acciones tendientes al reconocimiento de la indemnización, sin embargo, no ha finalizado por la falta de entrega de documentación por parte del accionante”.

12. Corrido el traslado de rigor, la señora Sandra Milena Cuellar Losada envió a la Corte dos comunicaciones vía correo electrónico, los días 25 y 27 de enero de 2018[11].

Afirma que luego de ello recibió una llamada de un funcionario de la UARIV en la que le informaba que debía actualizar unos documentos, para efectos de lo cual tuvo que diligenciar y enviar varios formatos. En su sentir, es inaceptable la excusa, según la cual, debe enviar ahora otra nueva documentación, pues siempre la ha facilitado toda desde el año 2016.

La señora Cuellar allegó a la Corte una copia del correo electrónico enviado a la mencionada dirección de la UARIV, el 27 de octubre de 2017, en el que vuelve a exponer su situación[12]. Allí se aprecia la remisión de varios archivos adjuntos a esa misiva, con destino a la institución accionada: i) copia de los documentos de identidad de sus cinco hijos, tres de ellos menores de edad; ii) copia de declaración juramentada sobre su calidad de víctima; iii) copia de acta de consentimiento a reubicación voluntaria como víctima de desplazamiento forzado; iv) copia de tres formatos, diligenciados los días 13 y 14 de 2017, de solicitud de actualizaciones y novedades ante la UARIV; y v) copia de una respuesta enviada por la entidad accionada en relación con su caso, de fecha 25 de abril de 2017.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

13. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

14. Habida cuenta de los hechos y antecedentes procesales de esta actuación, la solución del presente caso exige responder dos problemas jurídicos:

i) Si resulta procedente esta acción de tutela, en particular, frente a los requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad.

ii) Dilucidado este punto previo, el asunto que aquí se debate gira, sustancialmente, en torno a determinar si la negativa de la institución accionada de hacer efectivo el pago a la señora Sandra Cuellar de la suma correspondiente a la indemnización administrativa que le fue reconocida como víctima del conflicto armado, vulnera sus derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso y “al principio de buena fe”.

15. Para resolverlo, la Sala estudiará los siguientes aspectos: como asunto preliminar, i) examinará los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en contextos como el que hoy corresponde examinar. A renglón seguido, ii) se referirá al precedente constitucional sobre el derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado y los alcances de la acción de tutela para hacerlo efectivo. Y, por último, iii) procederá con la solución puntual del caso sub judice.

3. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

16. Legitimación activa

El artículo 86 de la Carta Política consagra que toda persona que considere que sus

derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio, tal como lo hizo, en el caso concreto, la accionante, en defensa de sus propios derechos.

17. Legitimación pasiva

El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulneren o amenacen los derechos fundamentales.

Como ya lo ha recordado esta Corporación en otras oportunidades[13], la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas es una Unidad de Administrativa Especial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, creada por medio de la Ley 1448 de 2011.

En el artículo 166, se consagra que es una autoridad administrativa que tiene por funciones coordinar “de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”. Además, tiene la función de administrar los recursos y hacer la entrega efectiva de la indemnización por vía administrativa, lo cual reclama la accionante en la presente tutela. Por lo tanto, aquella está legitimada por pasiva en este proceso constitucional (CP, art. 86º; D 2591/91, art. 1º).

18. Inmediatez

El requisito de inmediatez ha sido consagrado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la pertinencia de la interposición de la acción de tutela y determinar, en el caso concreto, la urgencia e inminencia del perjuicio causado como consecuencia de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

En el caso bajo examen, deben tenerse en cuenta, cuando menos, dos variables de especial

relevancia. La primera es i) que la señora Cuellar Losada, como lo veremos con detalle en acápite posterior, acudió a la acción de tutela como consecuencia de un conjunto de actuaciones contradictorias de la UARIV en torno al pago de la reparación administrativa que le fue reconocida, y tras la dilación injustificada que mostró dicha entidad luego de que se cumpliera la fecha cierta de pago que le había sido informada. De allí que, por entendibles razones, la fecha en la que debía cancelarse este rubro, que ahora pretende hacerse efectivo a través del amparo constitucional, se remonte al 30 de agosto de 2016, lo que de entrada evidencia el esfuerzo que ha realizado la actora por resolver el asunto previa y directamente ante la autoridad administrativa que ostenta la competencia para ello.

Con todo, ii) observa la Sala que entre el último pronunciamiento que obtuvo la demandante de la Unidad de Víctimas en torno a este trámite particular (25 de abril de 2017) y la interposición de la acción de tutela (29 de junio del mismo año), transcurrieron, tan solo, algo más de dos meses, término que puede considerarse razonable en atención a las circunstancias particulares del caso concreto, que en su momento serán abordadas con amplitud.

19. Subsidiariedad

19.1. La acción de tutela no procede para satisfacer prestaciones de tipo patrimonial y económico, ni su finalidad es, desde punto de vista alguno, indemnizatoria. Ello implica, naturalmente, que pretensiones de tal naturaleza deben ser reclamadas a través de las vías administrativas y judiciales ordinarias dispuestas por el legislador.

Sin embargo, cuando se trata de víctimas del conflicto armado, y de población desplazada en especial –sujetos de especial protección constitucional-, existe una línea jurisprudencial pacífica de esta Corporación en torno a la necesidad de flexibilizar considerablemente la exigencia de subsidiariedad, al punto de que, en casos como estos, la regla general formulada por la Corte consiste en que, prima facie, la acción de tutela resulta ser el mecanismo judicial idóneo, efectivo y adecuado para estudiar la solicitud de amparo del derecho a la reparación integral y al mínimo vital[14].

En el caso que nos corresponde examinar, se trata de una persona: i) víctima del conflicto armado, ii) víctima de desplazamiento forzado[15], iii) mujer, iv) madre cabeza de familia y

v) con la responsabilidad, a cuerdas, de cinco hijos, tres de estos menores de edad[16]. Esta característica interseccional hace, por consiguiente, que su situación encaje, sin inconveniente alguno, en el criterio de flexibilización de la subsidiariedad, cuando se trata del reclamo de la indemnización administrativa de este específico segmento poblacional vulnerable.

Ahora bien, esta regla general de procedibilidad fijada por la jurisprudencia de la Corte no es excusa para que se pierda de vista que la intervención del juez de tutela, cuando se trata de disponer la entrega de indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado, encuentra límites racionales fijados en el propio precedente constitucional, y que esta Sala considera importante traer a colación.

Particularmente, no hay que olvidar que las circunstancias de vulnerabilidad del accionante deben ser verificadas en el caso concreto y con arreglo a los medios de prueba debidamente allegados a la actuación[17]. Y, en segundo lugar, que la procedibilidad del amparo para ordenar la cancelación efectiva de este tipo de prestaciones económicas está sujeta, como se verá más adelante, a la constatación de que la víctima ha soportado, por parte de la administración pública, un conjunto de barreras y cargas desproporcionadas que ameritan la intervención definitiva de la justicia constitucional.

19.2. Sobre el primero de los puntos mencionados, procede la Corte a verificar el estado de vulnerabilidad de la tutelante en el caso sub examine. Ello supone, en criterio de esta Sala, el análisis de las siguientes variables[18]:

(i) La situación de riesgo del tutelante y (ii) su capacidad o incapacidad para resistir esa específica situación de riesgo, de tal forma que pueda satisfacer sus necesidades básicas hasta tanto agota la vía judicial ordinaria (resiliencia)[19]. Una persona es vulnerable si el grado de riesgo que enfrenta es mayor a su resiliencia, lo que permite inferir cuan eficaz es el otro mecanismo judicial disponible, en el caso en concreto.

La segunda exigencia supone constatar si el accionante, no obstante la acreditación de la condición previa (hallarse en una situación de riesgo), está en capacidad de resistir dicha situación, por sí mismo o con la ayuda de su entorno[25] (resiliencia), de tal forma que pueda satisfacer sus necesidades básicas hasta tanto agota la vía judicial ordinaria; de hacerlo, no puede considerarse una persona vulnerable. Este análisis le permite al juez

determinar el grado de autonomía o dependencia para la satisfacción de aquellas y con qué nivel de seguridad, en el tiempo, lo puede hacer. La acreditación de esta condición hace efectivo el mandato que tiene el Estado de ofrecer auxilio a la persona cuando no puede ayudarse a sí misma o contar con la ayuda de su entorno[26]. Lo anterior se desprende del deber moral y jurídico que tienen todas las personas de satisfacer sus propias necesidades y las de aquellos con quienes tienen un nexo de solidaridad. Solo ante su incapacidad, es exigible, del Estado, su apoyo. Por tanto, solo la garantía, en caso de que la pretensión en sede de tutela sea favorable, le puede permitir suplir su ausencia de resiliencia[27], en relación con la causa petendi.

En caso que del análisis de las circunstancias en que se encuentra el solicitante se infiera que este carece de resiliencia para resistir la específica situación de riesgo que padece y, de esta forma, satisfacer sus necesidades básicas hasta tanto agota la vía judicial ordinaria, debe considerarse que se trata de una persona en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, se satisface el carácter subsidiario de la acción de tutela, y es viable el estudio del problema jurídico sustancial del caso y, de proceder el amparo, como consecuencia de la situación de vulnerabilidad del solicitante, la tutela debe concederse de manera definitiva. En caso de que no se acredite esta condición, se debe verificar si se está en presencia de un supuesto de perjuicio irremediable, en cuyo caso la tutela debe proceder de manera transitoria. En caso de que no se constate una situación de vulnerabilidad o un supuesto de perjuicio irremediable la acción de tutela debe declararse improcedente, al no haberse satisfecho su carácter subsidiario.

19.3. Aplicando estos parámetros al caso sub judice, la pertenencia de la actora a una de las categorías de especial protección constitucional ya fue verificada por la Corte en los párrafos anteriores. De hecho, la confluencia de múltiples factores de desprotección en esta víctima del conflicto armado (la señora Cuellar Losada), permite que el análisis de vulnerabilidad deba ser, en su conjunto, menos estricto.

En segundo lugar, la actora ha señalado que la indemnización administrativa es necesaria para suplir las necesidades de su grupo familiar. Más allá de ello, no está de más recordar que, según los criterios fijados por la misma UARIV[28], 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 señora Cuéllar y de su familia, y fue precisamente por ello que la Unidad decidió esa fecha de pago.

En cuanto al análisis de si, por sí misma o con la ayuda de su entorno familiar, la actora tiene la capacidad de garantizar la satisfacción de sus necesidades, la conclusión no es muy distinta. La señora Cuéllar es jefe de un hogar con cinco hijos, tres de ellos menores de edad y otros dos que recién han cumplido la mayoría[29]. Antes que un soporte socioeconómico familiar, ella tiene, por el contrario, una pesada obligación de manutención y cuidado.

Además de lo anterior, si volvemos sobre los factores analizados por la Unidad de Víctimas para la asignación de una fecha de pago, vemos que el proceso de identificación de carencias implica consultar toda la información sobre el hogar de la petente, "ya sea como parte de las intervenciones directas que tenga la entidad con el grupo familiar, o a través del intercambio de información con otras entidades de orden público y privado que consolidan información sobre los hogares"[30]. Es decir, detrás de esta decisión existe todo un proceso de recolección y cruce de información sobre las condiciones del hogar y la satisfacción de sus necesidades básicas. El que la UARIV haya decidido priorizar la entrega de este rubro a la señora Cuéllar es, en ese orden, un indicio importante acerca de su exigua resiliencia.

19.4. El análisis precedente lleva a la Corte a concluir que, aunque en sentido estricto la señora Cuéllar cuenta con un medio judicial disponible, a saber, la vía del proceso ejecutivo, en tanto la resolución que reconoce su indemnización, como acto administrativo, es ejecutable[31], las comprobadas circunstancias de vulnerabilidad de la actora tornan ineficaz tal instrumento. En el contexto descrito, no es procedente someter a la accionante a un mecanismo de esta naturaleza, que exige una asistencia letrada con adecuada preparación jurídica y la espera resignada de los términos procesales ordinarios. De allí que un análisis preliminar del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, en los términos regulados por la normativa constitucional y legal, permita sostener que, en lo que se refiere

a la aquí actora, este se cumple.

19.5. Empero, abordados estos puntos, es importante reconocer que el caso sub lite tiene, como rasgo particular, que el aspecto central del análisis acerca del requisito de subsidiariedad coincide, en vista de la cuestión litigiosa que plantea, con el debate de fondo de la presente acción de tutela, lo que amerita su estudio, a profundidad, en los próximos acápite.

En efecto, en esta ocasión el asunto por resolver no es si la señora Cuellar Losada tiene derecho a la indemnización administrativa, o si es procedente su reconocimiento por parte de la UARIV, o si está facultada la Corte para dictaminar una condena en perjuicios por un hecho victimizante del conflicto y ordenar su liquidación[32]. El litigio constitucional se circunscribe a determinar si es jurídicamente viable que aquí se ordene proceder con el pago efectivo de una indemnización, cuya titularidad y monto no están en disputa, y respecto de la cual la misma entidad accionada ha determinado su procedibilidad y fecha cierta de pago. Esto, bajo la verificación de que se le han impuesto, a la tutelante, unas cargas desproporcionadas que violan sus derechos fundamentales como persona vulnerable y sujeto de especial protección constitucional.

4. El derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado en la jurisprudencia constitucional. Alcances de la acción de tutela para su protección

Es pertinente recordar esta distinción para delimitar, en cada caso, los alcances de protección en sede de tutela, cuando esta se interpone para hacer efectivas estas prestaciones económicas. Así, una cosa es la intervención del juez constitucional para que se prodiguen asistencia mínima, medidas urgentes de subsistencia, estabilización y garantías de retorno, en aras conjurar una situación específica de vulnerabilidad –ayuda humanitaria–, y otra, totalmente distinta, aquella que busca garantizar la reparación de perjuicios, que no es otra cosa que la respuesta a un hecho victimizante, al daño sufrido por un bien jurídico tutelado específico en el marco del conflicto. De allí que, consecuentemente, la acción de tutela para efectos del reconocimiento de la indemnización administrativa, en atención a los fines puntuales que persigue, sea excepcional y para casos límite[34].

21. Ocurre, sin embargo, con alguna frecuencia, que en una sola persona convergen, a la vez, las condiciones de desplazado por la violencia y víctima del conflicto; de allí que, bajo las condiciones específicas del actor, la solicitud de indemnización administrativa tenga una finalidad más allá de la meramente resarcitoria. En palabras de la Corte:

“Es cierto que la indemnización administrativa persigue fines distintos a aquellos que busca la ayuda humanitaria, en tanto su propósito no consiste en satisfacer las necesidades más inmediatas de las personas desplazadas, sino en restablecer su dignidad, compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida. Por lo tanto, se podría argumentar que no es pertinente, a partir de un análisis que se sustenta en la vulnerabilidad, mantener abierto el recurso a la acción de tutela para, a través suyo, acceder a los recursos de la indemnización administrativa. Bajo este argumento, las consecuencias de un análisis de vulnerabilidad sólo serían relevantes en lo que concierne a la entrega de la ayuda humanitaria.

No obstante, es imperioso reconocer que existen determinadas personas desplazadas que enfrentan una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento. Para estas personas (...) resulta razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización administrativa. Esto no sólo contribuye a que cuenten con fuentes de ingresos adicionales a la ayuda humanitaria –la cual tiene que seguirse entregando con independencia de ser destinatarios de la indemnización–, para que así puedan aliviar su situación de vulnerabilidad; sino que puede traducirse en la última oportunidad para que accedan a las medidas reparatorias que ofrece el Estado, con la finalidad de abordar y resarcir las graves vulneraciones a los derechos humanos que padecieron.

Por estas razones, para esta Sala Especial es demasiado restrictivo impedirles a estas personas que acudan a la acción de tutela para requerir la entrega inmediata de la indemnización administrativa, ya que se trata de personas desplazadas en extremo vulnerables, para quienes resulta desproporcionado exigirles que agoten todas las etapas del procedimiento administrativo ordinario (ver *supra*. Secciones 4, 5 y 7); más aún, si se tiene en cuenta el bloqueo institucional advertido en este pronunciamiento” (Énfasis fuera

del texto)[35].

Es, precisamente, por lo anterior, que el Decreto 1377 de 2014 reglamentó la ruta de atención, asistencia y reparación integral, en particular, en lo relacionado con la medida de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, y allí determinó, como criterios de priorización para la entrega de este tipo de montos: (i) el que se hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren 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[36].

22. Hechas estas precisiones, encuentra la Corte que, en eventos como el que hoy corresponde resolver, los jueces de tutela deben seguir unas reglas jurisprudenciales marco, a la hora de decidir, por medio de este mecanismo judicial expedito, acerca de las indemnizaciones administrativas de víctimas de desplazamiento forzado, en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Tenerlas en cuenta asegura, por una parte, la efectividad de los derechos de estos sujetos de protección constitucional reforzada, sin que se desborde la competencia del juez de tutela, y, por otra, permite racionalizar el análisis de procedibilidad, de modo que las decisiones judiciales sean tomadas responsablemente y cuenten con un sustento fáctico y jurídico adecuado. Al respecto, la Sala identifica, entonces, las siguientes reglas[37].

23. Imposición de cargas desproporcionadas

En primer lugar, como ya se había anunciado, no en todos los casos en los que las personas víctimas de desplazamiento forzado solicitan la indemnización administrativa, es procedente, per se, la acción de tutela. De hecho, la flexibilización que a favor de los actores ha dispuesto esta Corporación en modo alguno configura una suerte de capitis deminutio al deber legal que ellos tienen de acudir a las vías administrativas y judiciales ordinarias para hacer efectivo su derecho a la reparación, salvo que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable. Así, lo primero que debe verificar el juez es que, en estos casos, la administración haya impuesto cargas sustantivas y/o procesales

desproporcionadas que desconozcan la situación de debilidad en la cual están las personas desplazadas[38], ante las cuales estas no tengan más remedio que interponer el recurso de amparo.

Una reseña esquemática sobre aquello que puede constituir esta carga indebida, y habilitar, por esa vía, la procedibilidad de la acción de tutela, ha sido esbozada por la Corte Constitucional, de la siguiente manera:

“A manera ilustrativa, este Tribunal encontró que las autoridades desconocen estos principios y, con ello, imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas, que justifica acudir a la acción de tutela para así acceder a un bien o servicio específico, cuando: (i) les exigen requisitos adicionales a los consagrados en la ley o el reglamento para acceder a sus derechos; (ii) la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca “llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos”, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante; (iii) las normas se interpretan de una manera errónea, de tal modo que se excluye a las personas desplazadas del acceso a ciertas prestaciones, a pesar de tener derecho a las mismas bajo una interpretación favorable; (iv) el Estado “se ampara en una presunta omisión de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a que tiene derecho”; (v) las autoridades invocan circunstancias administrativas o judiciales que no provienen de la omisión de los afectados para negar la protección de sus derechos fundamentales; (vi) se les exige a las personas desplazadas la interposición de “interminables solicitudes” ante las autoridades, ya sean actuaciones administrativas o legales, a pesar de haberse desplegado una actuación suficiente encaminada a cuestionar las decisiones de la administración (i.e. haber agotado la vía gubernativa); (vii) las autoridades se demoran de manera desproporcionada e injustificada en responder las peticiones elevadas por las personas desplazadas, entre otras” (Énfasis fuera del texto)[39].

Es particularmente relevante, para el caso bajo examen, resaltar que el juez constitucional está obligado a intervenir cuando, de los medios de prueba allegados al proceso, se infiere que la negativa de la institución accionada se funda en imputar a la víctima,

artificialmente, omisiones en las que ésta en realidad no ha incurrido[40], o cuando la somete a un conjunto de trámites sempiternos e injustificados que, además de no tener respaldo legal específico, ponen en peligro sus derechos fundamentales[41]. La falta de claridad acerca de las razones que justifican el no pago de una indemnización que ya ha sido reconocida, y para la cual se fijó una fecha cierta de cancelación, es un buen ejemplo de ello.

24. Protección de las finanzas públicas

La falta de acreditación de alguna de estas cargas desproporcionadas hace que el juez de tutela deba interrogarse, muy seriamente, acerca de la necesidad de que la víctima de desplazamiento forzado, no obstante su condición, reivindique sus derechos por la ruta ordinaria, sin que sea necesario acudir a la acción de tutela para tal efecto[42], en aras de resguardar el patrimonio público[43].

De modo, pues, que en cada caso concreto la jurisdicción constitucional debe, ante la ausencia de cargas sustantivas y/o procesales desproporcionadas, hacer una ponderación racional entre el derecho a la reparación administrativa del peticionario y la eventual afectación que la orden de cancelar esta suma traería para las finanzas públicas y el principio de sostenibilidad fiscal, bajo las circunstancias puntuales del sub lite.

Lo anterior, desde luego, con una aclaración importante: los principios de gradualidad y progresividad no pueden convertirse en una excusa para mantener indefinidamente, en la incertidumbre, la reclamación de los peticionarios de la reparación, o incumplir el deber de claridad acerca de las etapas y los plazos que debe agotar una persona desplazada para acceder a este rubro[44]. La definición y el respeto de esta ruta administrativa, y la no imposición de las cargas indebidas ya reseñadas, hacen parte de lo que la Corte ha definido, para estos casos, como el cumplimiento de la buena fe procesal[45].

25. Fundamentación empírica de los fallos de tutela. Presunción de veracidad, carga mínima del actor y actividad probatoria del juez en el reconocimiento de indemnizaciones administrativas

Ahora bien, ha profundizado la Corte en todo este análisis, en la medida en que una de las falencias del programa de indemnización administrativa, identificada por la jurisprudencia

constitucional, ha sido, a parte de la falta de contestación oportuna y la imposición de barreras burocráticas injustificadas por parte de la UARIV, la ligereza o ausencia de profundidad con la que algunos jueces han concedido, sin mayor estudio sustantivo, probatorio y de procedibilidad, reparaciones de esta índole a través de la acción de tutela - como sucedió, de hecho, en el caso sub judice-[46].

En ese orden de ideas, el fortalecimiento de la fundamentación empírica de los fallos de tutela, en esta y otras materias, pasa, como ya ha tenido la oportunidad de precisarlo la Corte, por lo menos por tres factores. El primero de ellos es, por supuesto, no llevar a extremos irreflexivos el principio de presunción de veracidad[47]. En palabras de esta Corporación:

“Tratándose de la población desplazada la presunción de veracidad ha sido aplicada por esta Corporación en un sinnúmero de oportunidades cuando se presenta desinterés o negligencia de la autoridad pública o particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela. Es extensa la jurisprudencia que reconoce que dadas las especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las personas en condición de desplazamiento, presumir la verdad en lo que ellas narran, es una consecuencia necesaria y útil para castigar la desidia de aquel que debió haberse pronunciado sobre el requerimiento judicial y no lo hizo.

(...) Sin embargo, esta Corporación también ha sostenido que la presunción de veracidad no es una autorización legal para que el juez decida sin certeza respecto de los hechos que dieron origen a la controversia, pues está facultado para realizar una labor probatoria previo a decidir si concede o no el amparo deprecado.

(...) Por tanto, si bien al juez le corresponde en principio tener como ciertos los hechos declarados por el actor, en aquellos casos en los que la parte accionada no se pronuncia, tal circunstancia no significa que pueda aceptar de plano lo afirmado pues la sentencia debe estar sustentada en hechos que han sido verificados y sobre los cuales existe certeza.

Aunado a lo anterior, en este mismo fallo se precisó que tratándose de la entrega de prestaciones económicas la informalidad de la tutela no exoneraba al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en que basa sus pretensiones. Por ello, es necesario contar con elementos que brinden la convicción de que la obligación que se

reclama no es incierta ni discutible sino que existe plenamente. Además, la Corte consideró que decretar el pago del dinero reclamado por quien se encontraba en situación de desplazamiento podría desatender los procedimientos técnicos que tiene la entidad para distribuir los recursos de gasto social, dado que existía incertidumbre acerca de las condiciones concretas de las ayudas de las que era titular el actor” (Énfasis fuera del texto)[48].

En estrecha relación con lo anterior, esta es la ocasión propicia para recordar que la procedibilidad de la acción de tutela, para hacer efectivas indemnizaciones administrativas de personas desplazadas por la violencia, exige, además, constatar que el actor haya cumplido con una carga mínima de actividad y diligencia en su proceso de reclamación. Solo en la medida en que ello haya sucedido, y la administración pública haya mostrado una conducta errática o dilatoria, es que puede invertirse la carga de la prueba a favor del peticionario, de modo que sea la institución accionada la que tenga que demostrar las concretas omisiones, falencias o imprecisiones en la petición de resarcimiento[49].

De allí, en resumen, que la Corte solo haya convalidado la intervención del juez constitucional en estos casos, cuando los actores desplegaron actuaciones positivas como: (i) informar y poner su situación en conocimiento de las autoridades (i.e. solicitar la ayuda humanitaria, la indemnización o la inscripción en el registro); (ii) acudir ante las autoridades insistentemente en ejercicio del derecho de petición; (iii) presentar pruebas sumarias u otra actividad probatoria que conste en el expediente; (iv) cumplir con todos los requisitos exigidos legalmente; y (v) otro tipo de acciones que pueden valer como indicios para acreditar su pretensión[50].

Finalmente, cuestiones constitucionales como la que hoy corresponde analizar, en las que están en juego la sostenibilidad de los programas de reparación y, por esa vía, los derechos fundamentales de todas las víctimas, ponen de relieve, más que nunca, la importancia de que el juez de tutela despliegue sus facultades probatorias oficiosas, incluso aquellas que implican requerir al peticionario para que allegue información o documentación adicional que permita corroborar racionalmente el sustento de su reclamación.

Hace la Sala, por tanto, una vez más, un llamado respetuoso de atención a los jueces de tutela para que, sin desconocer su carga de trabajo y los términos apremiantes de la acción

de amparo, redoblen sus esfuerzos en el decreto y práctica de pruebas que puedan llevar a la fundamentación sólida de las decisiones judiciales cuando se trata de solicitudes de ayuda humanitaria e indemnización administrativa de población víctima de desplazamiento forzado[51].

5. El caso concreto

26. Reconstruir la ruta administrativa que ha tenido que recorrer la señora Cuellar Losada puede ayudar a entender su solicitud de amparo constitucional.

27. Para empezar, la Unidad de Víctimas ha señalado que la fijación de una fecha concreta de pago de la reparación administrativa tuvo, como sustento, el cumplimiento de una orden judicial, pero ello no es del todo cierto. En la sentencia expedida, dentro de un proceso constitucional de tutela anterior a este, el 16 de febrero de 2015, por parte el Juzgado 1º Penal de Circuito Especializado de Florencia -cuya copia, por solicitud de la Sala, allegó la institución accionada- la única orden emitida consistió, bajo la tutela exclusiva del derecho de petición, en que la UARIV realizara las gestiones necesarias para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el derecho a la indemnización de la peticionaria, indicándole, a ella, el trámite a seguir, haciendo el acompañamiento requerido e indicando el tiempo que se tomaría para resolverlo[52].

Se trataba, pues, de una instrucción bastante genérica, acompañada de la aclaración, por parte del juez, de que no implicaba que la respuesta tuviera que ser emitida en algún sentido, pues en aquella tutela no se discutía si la petente tenía derecho o no a la indemnización. En modo alguno la orden incluyó -y esto es importante reiterarlo-, que se le reconociera a la señora Cuellar tal derecho, o se le fijara un monto resarcitorio, ni, mucho menos, una fecha de pago.

28. Sin embargo, fue precisamente ello lo que resolvió la Unidad en su comunicación del 1º de septiembre de 2015[53]. Allí, de forma unilateral, la entidad accionada, no solo decidió que sí había lugar a esta forma de reparación, pues la petente tenía derecho a ella, sino que tasó su valor en 27 SMLMV y fijó, como “fecha cierta de pago”, el 30 de agosto de 2016[54]. Fue, entonces, la misma institución, motu proprio, la que se obligó a efectuar, en ese día cierto, el desembolso efectivo de la suma reconocida a favor de la petente.

En esa misma ocasión, la UARIV argumentó, además, que aquella fecha puntual tenía su explicación y razón de ser “en la verificación de los criterios de priorización”. Ello significa, ni más ni menos, que aquella determinación ya incluía la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad, y tenía, tras de ella, el estudio previo sobre las carencias de la actora en materia de subsistencia mínima, sus factores específicos de vulnerabilidad y su proceso de retorno o reubicación.

De allí que le estuviera vedado, con posterioridad, oponer argumentos de esta índole para negar el pago. De hecho, el mismo señalamiento de una fecha concreta suponía la existencia de un proceso responsable en el que todas estas variables ya habían sido examinadas, de modo que no quedaba más que -para decirlo en términos que cualquier ciudadano pueda entender- esperar que la administración honrara su palabra, en atención al principio de confianza legítima.

29. A pesar de lo anterior, luego de fenecido aquel plazo, la indemnización sigue, a la fecha de hoy, sin ser efectivamente pagada a la tutelante, y ante los varios derechos de petición que ha presentado, las respuestas han sido, como se desprende de la reseña de los antecedentes, erráticas y contradictorias.

En unas, le han dicho, inexplicablemente, que no es posible indicar fecha y monto de la indemnización porque no ha habido, de parte de la actora, gestiones para su proceso de retorno o reubicación. En otras, por el contrario, le han indicado que debe allegar los documentos relacionados con la identidad y parentesco del grupo familiar víctima de desplazamiento forzado, y una vez estos se verifiquen la Unidad dispondrá de un tiempo adicional “mínimo” de tres meses para la “colocación de los recursos presupuestales de la medida”. Y en otra, de modo también inexplicable, le señaló la necesidad de hacer una “entrevista de caracterización”. Todo esto, a pesar de que ya se había fijado lo que la misma entidad denominó como “fecha cierta de pago”.

30. Ahora, en el auto de pruebas decretado por esta Sala de Revisión, se hicieron preguntas bastante específicas encaminadas a que la UARIV informara a la Corte cuál era, exactamente, el trámite y/o requisito que se interponía en el pago efectivo de la indemnización que le había sido reconocida a la señora Cuéllar, e indicara, en concreto, si ella había cumplido a cabalidad con el deber de allegar la documentación atinente a la

identidad y parentesco de su grupo familiar.

De la escueta respuesta enviada a la Corte por la entidad demandada, el 13 de diciembre de 2017, no queda otro camino que inferir que lo único que impediría a la señora Cuellar obtener el pago de la indemnización es, precisa y únicamente, el aporte de la mencionada documentación familiar. Nada se dice aquí, desde luego, que ponga en tela de juicio el derecho a la indemnización administrativa de esta víctima de desplazamiento forzado, la procedibilidad de su reconocimiento, ni la existencia de una fecha de pago vencida.

La UARIV, sin embargo, en esta contestación, alude, indistintamente, a “falta de entrega” y, en otros párrafos, a entrega tan solo “parcial” de documentos. Si bien, haciendo un esfuerzo de entendimiento, puede deducirse que estos documentos estarían incompletos, lo cierto es que la accionada no se detiene a explicar cuántas y cuáles son, en específico, las piezas documentales que se echan de menos, ni si estas se refieren a la identidad o al parentesco del grupo familiar, o a ambas cosas.

En contraste, la tutelante, dentro del traslado que se le dio para que se pronunciara en torno a esta respuesta, se esforzó, como ya vimos, por allegar a la actuación evidencia que demostrara la remisión de documentos específicos de su grupo familiar a la Unidad de Víctimas, y el cumplimiento de otros trámites que la entidad le habría requerido.

Ya que se trata de documentos que la señora Cuéllar demostró haber entregado a la entidad accionada, dentro de los que por cierto se incluyen varios formatos que la propia entidad le exigió diligenciar, es plausible entender que, dentro de estos elementos, nada hay que la UARIV no haya debido conocer.

31. Como se anunciaba al inicio de estas reflexiones, el debate de esta acción de tutela no gira en torno al derecho que tiene la actora a recibir la indemnización administrativa, o si esta debe serle reconocida de acuerdo con la ruta que está llamada a implementar la Unidad de Víctimas.

Los hechos del sub lite no encajan, tampoco, en las situaciones que suscitaron la preocupación de la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, al expedir el Auto 206 de 2017[55]: la señora Sandra Cuéllar no acude al amparo constitucional porque esté pendiente un pronunciamiento de fondo de la administración sobre su indemnización, y ella

espere obtener directamente, a través de la tutela, que este sea favorable, ni para controvertir, por esta vía judicial, una decisión que, en ese sentido, la UARIV ya haya tomado. Ello por cuanto, se itera, sobre su derecho hubo un pronunciamiento de fondo y la determinación que allí se adoptó le dio la razón. Mucho menos, se busca que el juez decida sobre una condena abstracta en perjuicios y disponga su liquidación, pues bien indicó la sentencia SU-254 de 2013 que la procedibilidad de esta acción, en esos eventos, es excepcionalísima.

La señora Cuellar espera, simple y llanamente, que se desembolse la suma indemnizatoria de la que es, más allá de toda duda, titular, estando claros, ya, su procedencia, monto y fecha de pago. Es decir, un acto de trámite cuyo incumplimiento el ente accionado no ha podido justificar racional y coherentemente desde punto de vista alguno.

32. Dicho todo esto, no olvidemos que la cuestión sustancial por resolver es si están dadas las circunstancias para que el juez constitucional intervenga y ordene el pago efectivo de la indemnización administrativa, bajo la consideración de que la negativa de la Unidad de Víctimas de proceder en tal sentido vulnera los derechos fundamentales de la actora.

33. Una vez verificada, con criterios racionales, en el acápite subsidiariedad, la situación de vulnerabilidad de la actora en el caso concreto, corresponde entonces examinar el principal requisito que ha establecido la jurisprudencia constitucional para el otorgamiento de indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado, por medio de la acción de tutela: el que se haya impuesto alguna carga sustantiva y/o procesal desproporcionada a la tutelante.

En el evento sub lite, esta Corporación constata que a la señora Cuéllar Losada se le han impuesto, por lo menos, tres cargas desproporcionadas que desconocen su situación de vulnerabilidad y ameritan la intervención del juez de tutela:

i) La autoridad se ha amparado en una “presunta omisión” de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a la que tiene derecho[56]. Para empezar, cada vez que ha sido requerida, las explicaciones de la entidad demandada han sido erróneas y contradictorias, en buena parte de los casos con el intento de sugerir que la falta de pago

ha sido imputable a esta o aquella falencia de la víctima de desplazamiento. Al final, todo termina por resumirse en que, al parecer, la peticionaria habría omitido allegar toda la documentación sobre la identidad y parentesco de su grupo familiar. Con todo, no se explica qué documento en específico es el que falta, y hay, por otra parte, una gestión de la actora para demostrar que se le está exigiendo algo que, simplemente, ella ha allegado completo desde el inicio del procedimiento ante la UARIV.

ii) Para la Corte, además, es evidente que se le ha exigido, a esta persona desplazada, el agotamiento de trámites “interminables”, ya sean actuaciones administrativas o legales, a pesar de haberse desplegado una actuación suficiente ante la administración[57]. Luego de tener que acudir a una acción de tutela para que la accionada comenzara por definir su derecho a la indemnización, una vez este fue reconocido, la actora ha tenido que soportar una espiral de respuestas poco claras, incoherentes entre sí y que siempre tienden a exigirle, cada vez que acude a la Unidad de Víctimas, un nuevo e injustificado requisito (el aporte de más documentos, el inicio de un proceso de retorno y/o reubicación, una “entrevista de caracterización”, etc.), a pesar de que ya se había culminado el procedimiento administrativo, con la definición de una fecha cierta de pago que la señora Cuéllar esperaba razonablemente que fuera cumplida.

iii) Y sin duda estamos, por último, ante una dilación injustificada y desproporcionada[58]. Se ha completado, al día de hoy, casi año y medio luego de cumplida la fecha cierta de pago. Un lapso extenso y sin ninguna explicación razonable, teniendo en cuenta que se trataba de un límite temporal fijado por la misma entidad, luego de un estudio de priorización. No se entiende, en resumen, qué podría fundamentar esta tardanza en lo que no pasa de ser un acto de trámite.

34. Acreditados el estado de vulnerabilidad y la imposición de cargas indebidas, no se aprecia necesaria una ponderación estricta acerca del eventual impacto del pago de esta indemnización administrativa en los recursos públicos, si bien se trata de un parámetro que siempre debe ser tenido en cuenta.

Debe recordarse, con todo, para el caso que hoy corresponde examinar, que la propia entidad accionada determinó la fecha de pago, una vez, según ella misma, sopesó los

principios de gradualidad y progresividad que rigen el sistema cuya administración tiene a su cargo. Dado que, por cuenta propia, la UARIV decidió que era procedente reconocer la reparación, en una cuantía específica y para ser pagada en un día concreto, es razonable colegir, a riesgo de caer en la reiteración, que la autoridad llegó a esa determinación luego de constatar que ello no ponía en riesgo la sostenibilidad financiera del programa. Asumir el compromiso de pago, por otro lado, implicaba tener previsto y cubierto, ya, aquello de la “colocación de los recursos presupuestales de la medida”.

Sea como fuere, la accionada no puede seguir invocando la gradualidad del sistema para mantener en la incertidumbre, indefinidamente, la efectividad de un derecho que ya se ha reconocido.

35. Finalmente, sobre la aplicación de las reglas probatorias arriba definidas, tenemos, para resumir, que la entidad accionada alega lo que, al parecer, ha sido un aporte incompleto de documentación sobre la identidad y el parentesco del grupo familiar de la víctima, para negar el pago efectivo de su indemnización, aunque sin especificar, a pesar del requerimiento que le hizo la Corte para ello, cuáles son las piezas documentales faltantes. La señora Cuéllar, por su parte, insiste en que ha aportado, desde un inicio, toda aquella documentación, que la Unidad insiste en pedirle, sin fundamento, una y otra vez.

No puede decirse que era la accionada quien debía probar que la señora Cuéllar no había allegado completa su documentación. Sin embargo, esa afirmación defensiva sí debía tener algún sustento o un mínimo esfuerzo de profundidad. Esto es, ante el requerimiento de la Sala de Revisión sobre este punto, lo menos que se esperaba era una explicación acerca de los documentos específicos que se echaban de menos, máxime cuando el proceso administrativo se había caracterizado por respuestas contradictorias y poco entendibles acerca de qué era, exactamente, lo que hacía falta para proceder con el pago de la indemnización monetaria. ¿En qué sentido, finalmente, afirmaba la UARIV que estaba incompleta esta documentación? Tal vaguedad deja en evidencia el manejo que la UARIV viene dando a la reclamación de la tutelante, al igual que constata que la situación de vulneración que dio origen a esta tutela, persiste.

Del otro lado, tenemos una peticionaria que ha hecho un esfuerzo por cumplir sus cargas de diligencia:

Es por todo lo dicho que, a juicio de esta Sala de Revisión, se tienen indicios suficientes para presumir la veracidad de las afirmaciones de la tutelante. Era, en suma, la Unidad de Víctimas la que estaba en la obligación de probar que la falta de entrega efectiva de la indemnización estaba justificada por el incumplimiento de algún requisito legal, pese a que ya contaba con una fecha de pago cierta, definida por la misma UARIV. Esa carga, claramente, no se cumplió.

36. Fruto de las reflexiones que anteceden, deberá la Corte confirmar parcialmente la decisión de instancia, que resolvió conceder esta acción de tutela y ordenar a la entidad accionada que realice las gestiones necesarias para pagar la indemnización administrativa que le fue reconocida a la señora Sandra Milena Cuéllar Losada.

Lo anterior, con la advertencia de que la Unidad de Víctimas deberá proceder con el pago respectivo, sin oponer, a la accionante, requisitos sustantivos y/o procesales adicionales, ni someterla a nuevos trámites injustificados, ni incurrir en nuevas dilaciones. A fin de procurar una pronta solución a la tutelante, los plazos fijados por el a quo deberán ajustarse. En consecuencia, las gestiones necesarias para pagar la indemnización deberán realizarse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, sin que el desembolso efectivo pueda exceder los treinta (30) días hábiles.

Esta decisión, desde luego, bajo el amparo de sus derechos fundamentales i) al debido proceso administrativo, ii) al mínimo vital y, claro está, iii) a la reparación de perjuicios en su calidad de víctima del conflicto, vulnerados a raíz de la negativa de la UARIV de pagar la indemnización que le fue reconocida[60]. El primero de ellos, claramente desconocido con ocasión de la actuación contradictoria y dilatoria de la entidad accionada, en desmedro de los más básicos postulados de buena fe procesal. El segundo, bajo la comprobación racional de que la actora, aparte de tener el indiscutible derecho al pago de este rubro, depende de él para asegurar los medios adecuados de subsistencia de ella y de su familia. Y el tercero, por el hecho mismo de que la Unidad de Víctimas insista en negarse a materializar una prestación cuyos requisitos están suficientemente acreditados.

Síntesis de la decisión

37. Ha revisado esta Sala la acción de tutela presentada por la señora Sandra Milena Cuellar Losada contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a

las Víctimas, con el propósito de proteger los que, estima, son sus derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso y “al principio de buena fe”, presuntamente vulnerados a raíz de la negativa de la entidad accionada de hacerle entrega de la indemnización administrativa a la que ella y los integrantes de su grupo familiar tienen derecho, en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado.

En esta oportunidad, bajo un estudio preliminar de procedibilidad, la Sala encontró que en el presente caso se cumple con los requisitos de legitimación activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad. En este punto, resaltó la importancia de verificar las circunstancias de vulnerabilidad de la actora en el caso concreto, bajo un proceso racional y con arreglo a las pruebas debidamente practicadas. Con todo, este test debe flexibilizarse en caso de que, en la víctima de desplazamiento forzado, concurren múltiples factores de desprotección. Se constató, en el caso de la señora Cuéllar, que esta se encuentra en situación de vulnerabilidad.

A renglón seguido, la Corte analizó el precedente constitucional que rige los alcances de la acción de tutela cuando se trata de solicitudes de indemnización administrativa de víctimas de desplazamiento forzado. En este punto, procedió a identificar tres grandes reglas que deben observar los jueces de instancia:

- i) En primer lugar, verificar si se han impuesto cargas sustanciales y/o procesales desproporcionadas, que desconozcan la situación de concreta vulnerabilidad del actor, de conformidad con los criterios fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.
- ii) Tener en cuenta el deber de protección de las finanzas públicas y la sostenibilidad financiera de sistema. La relevancia de esta variable dependerá del análisis de la existencia o no de cargas desproporcionadas. Si estas no se presentan, la autoridad judicial deberá ponderar el eventual impacto que el reconocimiento de la indemnización administrativa a la víctima de desplazamiento forzado puede causar en las finanzas públicas, de modo que, de concluirse que este es considerable, deba el actor acudir a los medios de defensa judicial ordinarios.
- iii) Cumplir el deber de fundamentación empírica en las decisiones de tutela sobre indemnización administrativa. Esto implica, básicamente, el manejo responsable del principio de presunción de veracidad, la comprobación de una mínima diligencia de parte

del reclamante y la necesidad de hacer efectivas las facultades oficiosas del juez de tutela en la práctica de pruebas.

38. Al estudiar el caso concreto, luego de describir la ruta administrativa que tuvo que recorrer la señora Cuéllar para hacer efectivo su derecho a la indemnización administrativa, la Corte verificó que a la aquí actora le fueron impuestas cargas desproporcionadas que desconocen su situación, pues la autoridad: i) se amparó, para negar el giro de una reparación sobre la que ya había anunciado una fecha cierta de pago, en una “presunta omisión” de la peticionaria, ii) le impuso el agotamiento de trámites engorrosos e “interminables” y iii) ha incurrido en una dilación injustificada, teniendo en cuenta que la mencionada cancelación de esta reparación fue programada para el 30 de agosto de 2016, sin que a la fecha se haya hecho efectiva.

También constató la Sala de Revisión que el pago de esta reparación no desconoce la sostenibilidad financiera del programa gerenciado por la Unidad de Víctimas, como quiera que la fijación de la fecha de pago determinada por la propia Unidad se supeditó a criterios de priorización, gradualidad y progresividad.

En tercer lugar, encontró la Corte que las precarias e insuficientes explicaciones de la accionada -incluso ante el requerimiento de la misma Sala- acerca de los requisitos que se encontraban pendientes para hacer efectiva la reparación, contrasta con la carga de diligencia mostrada por la accionante, en el proceso administrativo, dentro de la acción de tutela y en sede de Revisión, lo que permite una aplicación adecuada, en este caso, del principio de presunción de veracidad.

En consecuencia, la Sala de Revisión consideró cumplidos los requisitos necesarios para mantener el amparo otorgado por el juez de instancia, ajustando los plazos para el cumplimiento de la orden de tutela, a fin de procurar una pronta solución a la tutelante.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR parcialmente la sentencia de instancia proferida por el Juzgado 2º

Penal del Circuito de Florencia (Caquetá), que concedió la acción de tutela interpuesta por Sandra Milena Cuellar Losada en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, en los estrictos términos expuestos en la parte motiva de esta decisión. Lo anterior, bajo el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la reparación. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, realice las gestiones necesarias para pagar la indemnización administrativa que le fue reconocida a la señora Sandra Milena Cuéllar Losada, sin que el término para su desembolso efectivo pueda exceder los treinta (30) días hábiles.

Segundo.- Por Secretaría General, LIBRAR las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-028/18

DERECHO A LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Sala incurrió en modificación indebida de las reglas jurisprudenciales vigentes, lo cual repercute en la protección de las víctimas del conflicto armado (salvamento parcial de voto)

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Resulta problemático fijar acreditación de un estado de vulnerabilidad como condición de acceso a la tutela (salvamento parcial de voto)

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Se ignoraron las reglas de procedencia estrictamente aplicables en los casos de las víctimas del conflicto interno (salvamento parcial de voto)

DERECHO A LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reglas de subsidiariedad incorporadas en la providencia desnaturalizan el carácter administrativo de la indemnización pretendida (salvamento parcial de voto)

(M.P. CARLOS BERNAL PULIDO)

En la Sentencia T-028 de 2018, la Sala Primera de Revisión estudió el caso de la señora Sandra Milena Cuellar Losada, quien el 29 de junio de 2017 ejerció la acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con el fin de acceder a la indemnización administrativa que, en su condición de víctima de desplazamiento forzado, le había sido reconocida previamente por la entidad accionada, y cuya fecha límite de pago había sido programada para el 30 de agosto de 2016. Sin embargo, la cancelación de este emolumento se incumplió, de forma que, una vez vencido el plazo con el que contaba la autoridad demandada, ésta impuso diversos requisitos y formalidades excesivas que impidieron, tanto a la demandante como a su núcleo familiar, obtener la reparación a la que tienen derecho.

Al resolver el asunto, la mayoría de la Sala encontró que, en efecto, la UARIV vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la reparación de las

víctimas del conflicto. Los hechos constitutivos de esta trasgresión constitucional correspondieron, fundamentalmente, a los siguientes: (i) el incumplimiento del plazo que la Unidad había fijado como límite para el pago de la indemnización, correspondiente al 30 de agosto de 2016; (ii) la alusión a una supuesta “omisión” en que presuntamente habría incurrido la accionante, relativa a la entrega de una documentación con la que, sin embargo, la entidad ya contaba; y (iii) una extensión injustificada y desproporcionada del plazo inicialmente fijado para la cancelación de la reparación, el cual, a su vez, había estado soportado sobre un estudio de priorización particular que, en consecuencia, fue ignorado por la demandada. Sobre la base de lo anterior, la Sala ordenó a la UARIV “pagar la indemnización administrativa que le fue reconocida a la señora Sandra Milena Cuellar Losada, sin que el término de su desembolso efectivo pueda exceder los treinta (30) días hábiles”.

Es evidente que a la accionante se le vulneraron sus derechos fundamentales. Por tanto, comparto plenamente la decisión de la mayoría, en el sentido de otorgar el amparo constitucional a la señora Cuellar Losada, así como las razones de fondo que la soportan. No obstante, a continuación me refiero a una situación jurídicamente trascendente, que me obliga a salvar parcialmente mi voto. Se trata del estudio de los requisitos de procedencia del caso, pues advierto que la Sala incurrió en una modificación indebida y desautorizada de las reglas jurisprudenciales vigentes, lo cual repercute significativamente en el estándar de protección de las garantías de las víctimas del conflicto armado.

Al valorar los presupuestos formales de procedencia de la tutela de la referencia, particularmente el de la subsidiariedad, la mayoría de la Sala decidió hacer un análisis pormenorizado del “estado de vulnerabilidad” de la accionante, de modo que la verificación del requisito de procedibilidad dependió de la satisfacción de un “test”, constituido por la acreditación de “(i) la situación de riesgo de la tutelante y (ii) su capacidad o incapacidad para resistir esa específica situación de riesgo, de tal forma que pueda satisfacer sus necesidades básicas hasta tanto agota la vía judicial ordinaria (resiliencia)”. En concreto, mi disidencia frente a tal estudio de procedencia está basada en tres razones principales. La primera, corresponde al desacuerdo que ya he planteado en otras ocasiones, frente a la formulación de un “test de procedencia” de la acción de tutela; la segunda, se refiere a que la Sentencia desconoció la jurisprudencia vigente y que era estrictamente aplicable en el estudio de subsidiariedad del caso particular; y la tercera, alude a que las reglas

incorporadas por la mayoría de la Sala desnaturalizan el carácter administrativo de la indemnización pretendida por la accionante. Todo ello, como ya lo advertí, es constitutivo de una variación jurisprudencial que no le estaba autorizada a la Sala de Revisión. A continuación, desarrollo mi planteamiento.

1. Incorporación indebida de nuevos requisitos de procedencia de la acción de tutela, en materia de subsidiariedad

No es la primera vez que, en esta Sala de Revisión, se pretende incorporar parámetros rígidos de procedencia, que obstaculizan el acceso ciudadano a la acción de tutela. Son verdaderas barreras que, al no estar contempladas en el ordenamiento jurídico, se constituyen en obstáculos inaceptables que desnaturalizan el carácter público del mecanismo constitucional. Ya en otra ocasión he desarrollado, en extenso, las razones de mi objeción a los criterios de procedencia que han sido usados en esta oportunidad, por lo que, enseguida, hago una breve reseña de las mismas.[61]

Históricamente, la jurisprudencia constitucional ha sido estrictamente rigurosa en desarrollar el contenido del principio de subsidiariedad de la acción de tutela, siempre apegada a los criterios contenidos no sólo en la Carta Política, sino en las reglas estatutarias del Decreto 2591 de 1991. El artículo 86 de la Constitución señala, en lo pertinente, que el recurso de amparo “procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En desarrollo de esta cláusula, la Corte ha indicado que los medios disponibles deben, necesariamente, responder de forma oportuna e integral al problema jurídico que plantee cada acción de tutela, de manera que se impone al juez el deber de verificar la idoneidad y la eficacia de los mismos.

En ese sentido, el “estado de vulnerabilidad” de quien acude al recurso de amparo nunca ha sido (y no debe serlo) un presupuesto del cual pueda hacerse depender el cumplimiento del requisito de subsidiariedad. La acción de tutela, en tanto derecho fundamental, está revestida de un especial carácter universal, por ello, la Carta indica que “cualquier persona” puede, por esta vía, activar la jurisdicción constitucional. De ahí que la jurisprudencia haya acertado en establecer pacíficamente que la condición de vulnerabilidad, lejos de constituir un requisito, configura una pauta de flexibilización de la procedibilidad de la tutela, de

manera que, en virtud del principio de igualdad, para quienes acuden al recurso de amparo y son titulares de protección constitucional reforzada, la procedencia formal del mecanismo debe serles más favorable.[62]

En este contexto, fijar la acreditación de un estado de vulnerabilidad como condición de acceso a la tutela es problemático porque: (i) parte de una errada visión, según la cual el recurso constitucional es equiparable a un auxilio benéfico del Estado, con lo cual se ignora que se trata de un auténtico derecho fundamental, y es, por antonomasia, el recurso judicial efectivo de las democracias; (ii) deja de lado el mandato de universalidad de la tutela (Art. 86 CP), que incorpora el deber del juez constitucional de propender por la realización efectiva de los derechos (Art. 2 CP); y, por tanto, (iii) constituye una evidente modificación del precedente, que en este caso incumple la carga argumentativa y de transparencia que le era exigible a la Sala.[63]

2. La mayoría de la Sala ignoró las reglas de procedencia estrictamente aplicables en los casos de las víctimas del conflicto armado

En el transcurso del debate que circunscribió la adopción de esta Sentencia fui enfática e insistente en la necesidad de aplicar las reglas vigentes de procedencia de la tutela, cuando su ejercicio se adelanta por parte de víctimas de conflicto armado y cuyas pretensiones se relacionan con esta condición. No obstante, la mayoría de la Sala omitió este llamado y optó por guardar silencio frente a la jurisprudencia especializada y vigente para el caso particular.

Aun cuando reiteradamente la Corte se ha referido a la marginalidad y vulnerabilidad que enfrenta este grupo poblacional, desde la Sentencia T-025 de 2004[64] estas situaciones dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas contrario al orden constitucional, el cual perdura. La grave victimización que sufren inmensas poblaciones de nuestro país, y sus difíciles consecuencias, han causado que quienes enfrentan directamente el flagelo de la violencia acudan ante el juez de tutela, como única alternativa para lograr la protección de los derechos trasgredidos de forma masiva por sus victimarios. Esto, como es apenas lógico, ha llevado a que la Corte forje pautas de validación de la procedencia de la tutela específicamente dirigidas a dicha población, en virtud del mandato de eficacia de las garantías constitucionales y siempre en pos de la mayor salvaguarda posible.

Así, uniformemente se ha establecido que la acción de tutela, en el caso de las víctimas del conflicto armado, con particular referencia al desplazamiento forzado, exige del juez constitucional una valoración consciente de la condición de fragilidad que enfrentan. Se ha indicado que, bajo estas circunstancias, no debe imponerse el agotamiento de vías judiciales distintas al recurso de amparo, dado el peligro inminente en que se encuentra la eficacia de sus derechos fundamentales. De este modo, el mecanismo constitucional conforma la vía idónea para conjurar esta situación estructuralmente contraria al sistema jurídico.[65]

Como lo defendí ante la Sala durante la adopción de esta decisión, la regla anteriormente descrita, sostenida por la jurisprudencia en vigor, además de atender a la sujeción constitucional reforzada sobre la que ya me he referido, encuentra un fundamento adicional, que no puede ser ignorado. En estos casos, el reconocimiento de la titularidad directa de la acción de tutela obedece, también, a una mínima medida que el aparato de justicia se encuentra obligado a adoptar, como respuesta positiva en favor de un conglomerado cuya victimización se ha derivado de un contexto particularmente injusto para éste, como lo es el conflicto armado colombiano. Con base en ello, entiendo que, por el sólo hecho de haber sido víctima, una persona tiene acceso automático al recurso de amparo cuando éste pueda responder, por lo menos, del mismo modo, pero con mayor eficacia, a la protección constitucional alegada, y siempre que el objeto del pronunciamiento se relacione con la condición especial del o la demandante.

Sin duda, la Sentencia T-028 de 2018 se apartó de las reglas de procedencia que le eran aplicables al caso concreto, sin siquiera decirlo en la providencia. Con ello, trasgredió los fundamentos jurídicos que las soportan y el amplio desarrollo jurisprudencial que, respecto de la procedencia de la tutela, esta Corporación ha construido históricamente en favor de las poblaciones víctimas de la violencia armada en nuestro país.

3. Las reglas de subsidiariedad incorporadas en esta providencia desnaturalizan el carácter administrativo de la indemnización pretendida por la accionante

Al tratarse de componentes del derecho a la reparación integral, la indemnización administrativa y la judicial constituyen fórmulas complementarias de satisfacción de esta garantía constitucional[68]. La primera es un reflejo paradigmático del principio de

subsidiariedad del Estado, así como del carácter urgente de la reparación. Por ello, esta alternativa busca atender al mayor número de víctimas, del modo más justo posible, sin que su propósito sea el de la compensación plena, pues esto está reservado a la vía judicial. De ahí que el camino de la indemnización administrativa esté caracterizado por un acceso célere, flexible y eficiente, así como por basar la tasación de la misma en la equidad, razón por la cual los montos serán significativamente más bajos que los de la segunda alternativa.[69]

En la Sentencia de la que me aparto parcialmente, se impuso como requisito de procedencia de la tutela el hecho de que, por regla general, la víctima accionante haya agotado un proceso judicial ejecutivo frente al acto que reconoció su derecho a la reparación administrativa. Al respecto, considero que, aun cuando formalmente el ordenamiento disponga de este mecanismo, obligar a las víctimas del conflicto a agotar un trámite judicial de ese tipo desnaturaliza esta fórmula de compensación estatal, y con ello las características que le son propias.

La indemnización de carácter administrativo satisface la reducción de monto de la reparación con la celeridad en los tiempos para su entrega y la flexibilización de los trámites. Por ello, someter el cumplimiento del acto que ya la ha reconocido a la iniciación de un litigio de ejecución judicial, ante el juez de lo contencioso administrativo, es abiertamente desproporcionado, pues conduce a que la víctima resulte asumiendo todas las cargas que le serían exigibles en el caso de la reparación judicial, con lo cual la indemnización administrativa pierde su razón de ser. Es, entonces, la acción de tutela el único mecanismo judicial idóneo en casos como el de la referencia.

4. Conclusiones

En esta oportunidad, me aparto parcialmente de la mayoría, pues pese a que se resolvió tutelar los derechos de la demandante, se usaron reglas nuevas de procedencia de la tutela, cuya incorporación no sólo no está autorizada a la Sala Primera de Revisión, sino que constituyen una clara regresión en materia de justiciabilidad de los derechos de las víctimas del conflicto interno. La Corte, histórica y pacíficamente, ha establecido que la procedencia formal de la acción de tutela debe flexibilizarse en el caso de esta población, ante el peligro especial de trasgresión que presentan sus derechos constitucionales. Por

ello, la acción de tutela constituye el verdadero mecanismo judicial del que disponen las víctimas para obtener el amparo de sus garantías vulneradas a causa de la violencia armada, siempre que este medio responda por lo menos del mismo modo, pero con mayor eficacia, a la protección alegada.

Ahora bien, cuando la pretensión constitucional se relacione con el acceso a una indemnización administrativa previamente reconocida y cuyos plazos de entrega han sido incumplidos por la autoridad respectiva, lo anterior cobra mayor importancia. En estos eventos, la vía judicial principal es la acción de tutela, pues imponer a las víctimas del conflicto el agotamiento de un litigio ordinario de ejecución no sólo desconoce la gravedad de su condición, sino que desnaturaliza el carácter célere y oportuno que persigue este tipo de reparación.

En los anteriores términos, dejo planteadas las razones de mi salvamento parcial de voto a la Sentencia T-028 de 2018.

Fecha ut supra.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] La Sala de Selección número diez estuvo integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

[2] Cno. 1, fls. 6, 7 y 8.

[3] Fls. 8 vto, 9 y 10 ibídem.

[4] Fl.1 ibídem.

[5] Fls. 22-24 ibídem.

[6] Fl. 25 ibídem.

[7] Fls. 16-19 ibídem. La decisión no fue impugnada.

[8] Fls. 20 y 21 del cuaderno de la Corte.

[9] Fls. 24 y 25 ibídem.

[10] Fls. 29 y 30 ibídem.

[11] Fls. 60 y 61 ibídem. Si bien, según constancia de la Secretaría General, durante el traslado de pruebas a la accionante, esta no se acercó para su conocimiento, lo cierto es que, dentro del mismo término, la señora Cuellar Losada envió su respuesta y los documentos que la respaldan, al despacho del Magistrado Sustanciador, a través de correo electrónico institucional.

[12] Fls. 62 y ss. ibídem

[13] Corte Constitucional, sentencia T-114/2015.

[14] Entre muchas otras, Corte Constitucional, sentencias T-083/2017, T-142/2017, T-364/2015 y T-462/2012.

[15] Fl. 6 Cno 1.

[16] Fl. 67 Cuaderno de la Corte.

[17] Por ejemplo, ver: Corte Constitucional, sentencia T-478/2017.

[19] Este análisis brinda parámetros flexibles y objetivos al juez constitucional para valorar la subsidiariedad de la acción, en términos de la eficacia en concreto de los otros medios de defensa judiciales a disposición del tutelante.

[20] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-010/2017. Esta situación es especialmente relevante al momento de valorar las condiciones del entorno económico y social del accionante, en particular, cuando se acredita la carencia de capacidades para generar, de manera autónoma, una renta constante. Un buen indicador para constatar esta situación es el relativo al puntaje que se asigna al accionante en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN). Si bien, el puntaje no tiene un significado inherente, sí permite, por una parte, considerar unas situaciones más gravosas que otras, en función de aquel. Por otra, es un buen parámetro para determinar el mayor

grado de vulnerabilidad de las personas, en la medida en que puedan ser sujetos de los programas sociales para los que se utiliza dicho puntaje. Con fundamento, entre otras, en las disposiciones de la Ley 1785 de 2016, “por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – red unidos y se dictan otras disposiciones”, el artículo 6 de la Resolución 02717 de octubre 4 de 2016, de la Dirección del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, “Por la cual se establecen los criterios de identificación, selección, vinculación, permanencia y egreso de hogares en condición de pobreza extrema a la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos”, define, entre otros criterios, el puntaje de corte máximo del SISBÉN para los hogares que pueden ser objeto de acompañamiento por la Estrategia Red Unidos. Allí se señala que, para las 14 ciudades principales del país es de 23.40 puntos, para el resto urbano de 32.20 y para el sector rural de 26.12. Este criterio es relevante, a efectos de determinar el nivel de riesgo, en términos de la situación de pobreza del tutelante; entre más cercano sea el puntaje del accionante a estos valores, mayor será su situación de riesgo, en relación con este factor (pobreza).

[21] Corte Constitucional, Sentencia T-026/2010.

[22] Corte Constitucional, Sentencia T-149/2002. En esta sentencia, la Corte tuteló el derecho de un adulto de 58 años, quien por su condición de enfermo grave del corazón aducía no poder emplearse en ningún trabajo y, por lo tanto, no tener dinero para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia.

[23] Corte Constitucional, Sentencia T-124/2015. En este caso, la Corte reconoció que los líderes comunitarios y los trabajadores sociales se encuentran en situación de riesgo. Reconoció, igualmente, que en el caso de mujeres defensoras de derechos humanos, el riesgo es mayor.

[24] Corte Constitucional, Sentencia T-728/2010.

[25] Tal como lo consideró la Corte en la Sentencia T-426/1992, la familia tiene una obligación jurídica y moral de auxiliar a sus descendientes o ascendientes próximos, y sólo en los casos en que esta se encuentre en una situación de imposibilidad material para hacerlo, el Estado, en desarrollo de sus fines esenciales (artículo 2 de la Constitución) y sociales (artículo 366 de la Constitución), está en el deber constitucional de proteger los

derechos de la persona.

[26] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-533/1992. En esta providencia, en un apartado que constituye, obiter dictum, se señala: “Cuando una persona demuestra la circunstancia de debilidad manifiesta en que se encuentra, debido a su condición económica, física o mental (CP art. 13), sin que ella misma o su familia puedan responder, excepcionalmente se genera para el Estado una obligación de proteger especialmente a la persona colocada en dicha situación”.

[27] De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, el término resiliencia proviene del inglés *resilience*, y del latín *resiliens*, el cual se define en los siguientes términos: “1. Capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos. 2. f. Capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido”.

[28] Cno. 1, fl. 9.

[29] Cuaderno de la Corte, fls. 64-67.

[30] Cno. 1, fl. 9.

[31] Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. 297 num.4.

[32] Sobre estos puntos: Corte Constitucional, sentencia SU-254/2013.

[33] Por ejemplo, Corte Constitucional, sentencias C-1199/2008, T-085/2009 y SU-254/2013.

[34] Un estudio completo al respecto en: Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025/2004, Auto No. 206/2017. Esta providencia es importante porque define criterios a los jueces de tutela a la hora de conceder amparos para el pago de ayudas humanitarias e indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado.

[35] *Ibíd*em, pág. 61.

[36] Ver: Corte Constitucional, sentencia T-142/2017.

[37] Antes de proceder con el señalamiento de estas reglas, no está de más recordar que el Auto 206 de 2017 exhortó a los jueces de la República -con la posibilidad de que se apartaran de ese criterio ofreciendo la motivación debida-, para que, en lo concerniente a la indemnización administrativa, se abstuvieran de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que exigieran su cumplimiento. De esta manera, al momento de resolver las acciones de tutela que reclamaran la protección del derecho de petición, cuando se encontrara relacionado con la indemnización administrativa, los jueces, según este exhorto, debían conceder la tutela del derecho de petición, una vez verificado el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad formal y material, pero disponer que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendría hasta el 31 de diciembre de 2017 (plazo que ya feneció) para cumplir con el fallo. Por lo tanto, la abstención de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos aplicaba durante ese específico lapso. Igualmente, al pronunciarse sobre los incidentes de desacato ocasionados por el incumplimiento de la UARIV a las órdenes de tutela impartidas en estos casos de indemnización administrativa, los jueces debían suspender las sanciones por desacato, dictadas a partir del 1° de enero de 2016, hasta el 31 de diciembre de 2017. Este exhorto exceptuaba los casos excepcionales en los que los solicitantes se encontraban en un alto grado de vulnerabilidad, debido a circunstancias especiales, tales como la edad, la composición del hogar, algún tipo de discapacidad, entre otras.

[38] Corte Constitucional, sentencia T-158/2017. Señaló la Corte: “las autoridades que atienden la población desplazada, someten a estas personas a una carga excesiva cuando imponen obligaciones tendientes a cumplir con requerimientos especiales que desconocen la situación en la cual ésta (sic) encuentran”.

[39] Entre otras: Corte Constitucional, sentencia T-488/2017.

[40] Sobre el punto: Corte Constitucional, sentencia T-085/2010.

[41] Corte Constitucional, sentencia T-086/2006.

[42] Corte Constitucional, Auto 206 de 2017, pág. 26.

[43] Corte Constitucional, sentencia T-158/2017.

[44] Sobre el punto: Corte Constitucional, sentencias T-236/2015, T-527/2015 y T-114/2015.

[45] Lo anterior, “en atención a las especiales dificultades bajo las cuales las víctimas de desplazamiento forzado se ven obligadas a cumplir con trámites, muchas veces engorrosos, de difícil o imposible cumplimiento, y que terminan por desconocer su dignidad, su condición de víctimas o por revictimizarlas”. Corte Constitucional, sentencia SU- 254/2013, fundamento 5.2.

[46] Corte Constitucional, sentencia T-377/2017. Señaló esta Corporación: “la Corte ha explicado que es a la administración a la que le corresponde resolver sobre el reconocimiento de determinados derechos garantizados por políticas públicas, para lo cual existe una ruta administrativa específica. Puede suceder, con todo, que dicha ruta no funcione de manera adecuada, por lo que es posible que las personas que se consideran beneficiarias de dicha política acudan a acciones de tutela. En esa situación, si los jueces de tutela conceden de forma generalizada las solicitudes ante ellos planteadas se genera un incentivo para que más personas, en vez de reclamar sus derechos por la vía ordinaria, lo hagan por la vía de tutela. Esto generaría de inmediato cargas adicionales a la administración –que se sumarían a las propias de atender los distintos casos a través de las rutas ordinarias–, en la medida en que tendría que invertir recursos y esfuerzos en atender un número creciente de reclamaciones judiciales, lo cual eventualmente disminuiría las capacidades de atención de la ruta administrativa. A su vez, podría generarse una situación generalizada de vulneración de derechos, en la medida en que serían atendidos con prelación los casos de quienes acuden a acciones de tutela, en perjuicio de quienes se limitan a seguir la ruta administrativa” (Énfasis fuera del texto). Sobre los problemas de eficiencia que en determinados contextos de política social puede generar el uso indiscriminado de la acción de tutela: Corte Constitucional, sentencia T-1234/2008, fundamentos 5.3.4.4 en adelante.

[47] Sobre la presunción de veracidad en materia de desplazamiento forzado: Corte Constitucional, sentencias T-268/2003, T-721/2003, T-1094/2004, T-563/2005, T-1144/2005, T-086/2006, T-468/2006, T-110/2007, T-630/2007, T-821/2007, T-156/2008, T-458/2008, T

299/2009, T-541/2009, T-169/2010, T-179/2010, T-517/2010, T-746/2010, T-423/2011, T-092/2012, T-441/2012, T-579/2012, T-218/2014, T-675/2014, T-680/2014 y T-068/2015.

[48] Corte Constitucional, sentencia T-142/2017.

[49] Sobre la inversión de la carga de la prueba en estos casos: Corte Constitucional, sentencia T-787/2008.

[50] Corte Constitucional, sentencia T-488/2017 y Auto No. 206/2017.

[51] Sobre el deber de desplegar actividad probatoria oficiosa en esta materia, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-158/2017.

[52] Cuaderno de la Corte, fls. 29 vto. y 30.

[53] Fl. 37 en adelante ibídem.

[54] Fl. 35 ibídem.

[55] Ver pág. 21 de dicha providencia.

[56] Sobre esta carga desproporcionada: Corte Constitucional, sentencia T-085/2010.

[57] Sobre el punto: Corte Constitucional, sentencia T-086/2006.

[58] Sobre esta carga, entre otras: Corte Constitucional, sentencia T-869 de 2008.

[59] Tan solo a título de ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-099/2010.

[60] Sobre la violación a los derechos al debido proceso administrativo y a la reparación en casos como estos: Corte Constitucional, sentencia T-114/2015.

[61] Ver, principalmente, mi salvamento de voto a las sentencias T-029 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido y SU-005 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

[62] Algunas sentencias ilustrativas: T-1109 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-080 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1083 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-142 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-720 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo;

T-011 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-018 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-437 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-546 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-384 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán; T-401 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-514 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán; T-774 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-281 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; T-464 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-654 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-678 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-081 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-150 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-210 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís; T-263 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-578 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-598 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-679 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-178 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; entre otras.

[64] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[65] Referirse a todas las sentencias que consolidan la uniformidad del criterio jurisprudencial sería una labor innecesaria, justamente, por su amplia reiteración. Basta, y le bastaba a la mayoría de la Sala, tener en cuenta, tan siquiera, las siguientes Sentencias: SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-068 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-293 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-006 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; T-556 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-083 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; T-196 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís; T-301 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-377 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-519 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-561 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; entre otras.

[66] “Por el cual se crea el Programa de reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley”. Derogado por el Decreto 4800 de 2011, “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

[67] “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

[68] Como reflejo de tal complementariedad, el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011

incorpora la fórmula de compensación entre estos dos tipos de reparaciones, así: “La indemnización recibida por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto”.

[69] Al respecto, ver la Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Allí, la Sala Plena señaló: “En relación con las diferentes vías para que las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, puedan obtener el derecho a la reparación integral, en general los ordenamientos prevé tanto la vía judicial como la vía administrativa. // Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes: (i) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. // (ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas”.