

Sentencia T-534/14

LEGITIMACION POR ACTIVA Y LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Requisitos generales de procedencia

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Al accionante se le reconoció y pagó la suma de dinero por concepto del subsidio de vivienda que le fue asignado

SOLICITUDES DE INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO ANTERIORES A LA LEY 1448 DE 2011-Se debe aplicar el régimen de transición previsto en el Decreto 4800 de 2011, para las solicitudes anteriores y que aún no han sido resueltas

SOLICITUDES DE INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO ANTERIORES A LA LEY 1448 DE 2011-Efectos inter comunis para solicitudes presentadas con anterioridad a la ley 1448 de 2011 y no han sido resueltas

EFFECTOS INTER COMUNIS PARA LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

MEDIDAS ASISTENCIALES E INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Diferenciación según las sentencias C-462 de 2013 y SU-254 de 2013

Si bien las medidas asistenciales hacen parte de la reparación integral a las víctimas -como acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable- no pueden sustituir la indemnización administrativa en dinero a la que tienen derecho las víctimas del conflicto armado, tal como lo determinó esta Corporación en las sentencias C-462 de 2013 y SU-254 del mismo año, de suerte que el valor de aquellos subsidios y beneficios reconocidos a las víctimas no podrán descontarse ni

acumularse con el monto a pagar por una indemnización administrativa.

INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Procedimiento y normas aplicables para el reconocimiento y pago, establecido en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 de 2011

La normatividad que regula la indemnización administrativa está sujeta a criterios de gradualidad y progresividad, con miras a priorizar la orden de pago. Por lo anterior, es claro que la UARIV al momento de determinar la procedencia de dicha orden, se encuentra obligada a evaluar la situación concreta del solicitante, con el objeto de establecer si se halla o no en una situación que permita su priorización.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Orden a la UARIV informar la fecha probable del pago de la indemnización por vía administrativa, a la que tiene derecho el accionante como víctima del delito de desplazamiento forzado

Referencia: Expediente T-4.274.338

Acción de tutela instaurada por el señor Jaime Rozo contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Magistrado ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, dieciocho (18) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela adoptados por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima, dentro de la

acción de amparo constitucional presentada por el señor Jaime Rozo contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

1.1. Hechos

Los hechos que dieron lugar a la interposición la acción de tutela fueron los siguientes:

1.1.1. El señor Jaime Rozo y su núcleo familiar, compuesto además de él por su esposa y su hijo mayor de edad, son desplazados por la violencia del municipio de San Antonio, departamento del Tolima. Según afirma, fueron inscritos en el registro único de población desplazada por la violencia desde el 3 de marzo de 2003.

1.1.2. Pese al anterior registro, señala que la entidad accionada se niega a reconocerle y pagarle la indemnización administrativa a la que tiene derecho por su calidad de víctima, así como a brindarle una solución de vivienda por su condición de desplazado.

1.1.3. Por último, sostiene que la UARIV está dilatando la entrega de la indemnización a la que tiene derecho, al indicarle que el proceso de reparación se debe realizar de forma gradual y progresiva, conforme a un término duración que no podrá exceder del plazo de 10 años dispuestos en la ley.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

Con fundamento en los citados hechos y a pesar de la falta de claridad del escrito de demanda, se advierte que el peticionario solicita la protección de sus derechos a la vida digna y a la reparación administrativa, para lo cual pide que se ordene la entrega de una solución de vivienda a través de un subsidio, al tiempo que se reconoce y paga la indemnización administrativa a la que tiene derecho, por su condición de víctima del desplazamiento forzado. En todo caso, en el encabezado de la acción, se señala que el amparo lo promueve en su nombre y en representación de su hijo y de su esposa[1].

1.3. Contestación de la demanda

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas guardó silencio al requerimiento del juez de primera instancia.

1.4. Pruebas aportadas al proceso

Para acreditar los hechos narrados en el expediente obran los siguientes documentos relevantes:

a. Copias de las cédulas de ciudadanía del señor Jaime Rozo, la señora Sofía Martínez y el joven Esau Rozo Martínez.

b. Copia de un oficio de la Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial del Tolima, en donde se admite la condición de desplazado del señor Jaime Rozo y de su familia, y en el que se pide a las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud garantizar el acceso a un servicio médico integral.

c. Copia de la respuesta a un derecho de petición promovido por el actor frente a la UARIV, con fecha del 26 de junio de 2013, en el que se explica el alcance de las medidas de reparación integral, entre ellas la indemnización administrativa, y se señala que su reconocimiento se realizará de forma gradual y progresiva, en el término de 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

d. Copia de la Resolución No. 0223 del 8 de abril de 2013, “mediante la cual se precisan elementos para la priorización de víctimas para la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, según lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011”.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

2.1. Primera Instancia

En sentencia del 24 de octubre de 2013, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué negó el amparo solicitado por el accionante, al considerar que la UARIV no vulneró su derecho de petición, en tanto brindó la información relacionada con la solicitud de pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado. En este orden de ideas, consideró que el señor Jaime Rozo debía continuar con el proceso que correspondiera para recibir dicha indemnización, sin ninguna prioridad, pues de hacerlo se vulneraría el derecho a la igualdad frente a otras personas puestas en su misma situación.

Sin embargo, exhortó a la referida Unidad para que adelantara el proceso de caracterización del accionante, con el fin de determinar si se encuentra en una situación de urgencia manifiesta que permitiera la priorización de su caso.

2.2. Impugnación

En escrito presentado el 28 de octubre de 2013, el actor señaló que la acción de tutela no está encaminada a la protección del derecho de petición, sino a la obtención de la reparación administrativa que por ley le corresponde.

En sentencia del 10 de diciembre de 2013, el Tribunal Administrativo del Tolima confirmó la sentencia del a-quo. Al respecto, consideró que la solicitud de indemnización administrativa constituye la iniciación de un trámite, a partir del cual se debe proceder al desarrollo de una serie de actuaciones previstas en la ley. Con fundamento en lo anterior y respecto del caso en concreto, el juez de instancia señaló que en el expediente no obra constancia de que el accionante haya allegado los documentos requeridos por la accionada para dar continuación al trámite indemnizatorio.

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 31 de marzo de 2014 proferido por la Sala de Selección Número Tres.

3.2. Trámite surtido en la Corte Constitucional

3.2.1. En Auto del 12 de mayo de 2014, por Secretaría General de esta Corporación, el Magistrado Sustanciador dispuso que se oficiara a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que suministrara la siguiente información: (i) cuál es la situación de vulnerabilidad del señor Jaime Rozo y su núcleo familiar, a partir de los elementos e información que reposa en sus bases de datos. En concreto, se pidió precisar (ii) si han sido beneficiarios de algún programa en el marco del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado; y (iii) si han solicitado

el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa. Respecto de esta última, en caso afirmativo, indicar la fecha de la solicitud y el sentido de la respuesta. Finalmente, de manera general, (iv) se solicitó un concepto sobre el proceso que dicha entidad ha realizado para adelantar el proceso de reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa para las víctimas del desplazamiento forzado, indicando si se ha priorizado a ciertos grupos y qué criterios se ha utilizado para ello.

3.2.2. En escrito radicado el 10 de junio de 2014 en la Secretaría General de esta Corporación, la entidad accionada dio respuesta al citado requerimiento, en los siguientes términos: (i) El señor Jaime Rozo fue valorado el 2 de marzo de 2003 como jefe de hogar de un núcleo familiar compuesto por tres personas y fue calificado con vulnerabilidad baja “D”. Con posterioridad, (ii) el 21 de marzo de 2013, le fue entregada una ayuda por valor de \$ 3.225.000 pesos[2] y un subsidio de vivienda por \$ 10.200.000 que fue asignado el 4 de agosto de 2006.

Al accionante y a su grupo familiar (iii) no se le han programado giros por conceptos de indemnización, “reintegrados o pendientes por ordenar”. Sobre este punto, se resalta que el actor presentó dos peticiones: (a) la primera recibida el 18 de septiembre de 2012, en la que se solicitó información sobre si debía una rendir una nueva declaración para recibir la indemnización administrativa, la cual fue resuelta por la entidad el 27 de septiembre de 2012, indicando la reglamentación del trámite, procedimiento, mecanismos y montos para el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado que consagra el Decreto 4800 de 2011 e informando que no debía presentar una nueva declaración, puesto que ya se encontraba incluido en el RUV; y (b) la segunda, interpuesta el 13 de junio de 2013, en la que se solicita el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, la cual fue resuelta el 26 de junio de 2013, reiterando lo concerniente a la reglamentación pertinente y, además, manifestando que la Ley 1448 de 2011 tiene una vigencia de 10 años, en los cuales se llevarán a cabo las medidas de reparación.

Por último, (iv) la entidad accionada refirió al marco conceptual y operativo en el que se aborda la reparación integral a las víctimas. Para ello, inició mencionando el actual modelo de atención, asistencia y reparación integral, cuyo propósito es “reconocerles y promover [a favor de las víctimas] su afirmación como ciudadanos y ciudadanas plenos y plenas, empoderados y empoderadas de su lugar y significancia para el Estado Social de Derecho”.

En seguida, hizo referencia al retorno o reubicación como derecho de las víctimas del desplazamiento forzado, consistente en la posibilidad de regresar a su lugar de origen o, en su lugar, de ser reubicado en otro espacio que les permita retomar su proyecto de vida. Finalmente, en lo que atañe a los criterios de priorización para el reconocimiento de la indemnización administrativa, informó que los mismos están previstos en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, en la Resolución 223 del 8 de abril de 2013 y en la Resolución 1006 del 20 de diciembre de 2013.

3.2.3. En escrito enviado el 5 de mayo de 2014, el señor Jaime Rozo reiteró que el reconocimiento y pago de su indemnización administrativa se ha dilata-do en el tiempo.

IV. CONSIDERACIONES y fundamentos

4.1. Problema jurídico

4.1.1. A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales, esta Corporación debe determinar, en primer lugar, si se configura una vulneración del derecho a la vivienda digna del señor Jaime Rozo y de su núcleo familiar, como consecuencia de que no ha tenido acceso al subsidio correspondiente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). En segundo lugar, también le compete precisar, si dicha entidad desconoció sus derechos a la reparación integral, como víctimas del desplazamiento forzado, al no haberles reconocido y pagado la indemnización administrativa, pese a estar incluidos en el RUV y haber formulado dos solicitudes al respecto el 18 de septiembre de 2012 y el 13 de junio de 2013.

4.1.2. Con el fin de resolver estos problemas jurídicos, esta Sala de Revisión (i) inicialmente examinará el cumplimiento de las reglas de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto. A continuación, se pronunciará (ii) sobre el subsidio de vivienda para la población desplazada; luego de lo cual (iii) abordará el estudio de los grupos de víctimas solicitantes de indemnización administrativa identificados por la Sentencia SU-254 de 2013[3]. En seguida, realizará (iv) una breve descripción de las diferencias que existen entre las medidas asistenciales y la indemnización administrativa, poniendo de presente respecto de esta última el proceso previsto para su reconocimiento y pago, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la reglamentan. Una vez concluido el estudio

de los temas de la referencia, (v) se procederá a la resolución del asunto bajo examen.

4.2. De la procedencia de la acción de tutela

4.2.1. En cuanto al requisito de legitimación por activa[4], se observa que la acción de tutela es interpuesta por el señor Jaime Rozo, una persona natural que solicita directamente la protección de sus derechos, de manera que frente a él este requisito se encuentra satisfecho. Sin embargo, no sucede lo mismo respecto de la señora Sofía Martínez Ospitia, su compañera permanente, y su hijo mayor de edad, Esau Rozo Martínez, por cuanto más allá de la copia de sus cédulas de ciudadanía, no se aportan más elementos para suponer que se está ejerciendo la acción en su representación (ausencia de poderes) o que se está actuando como agente oficioso (ausencia de elementos que permitan acreditar dicha figura[5]). Por lo anterior, en la parte resolutive de esta sentencia, se declarará la improcedencia de la acción respecto de su compañera permanente y su hijo mayor de edad, por lo que el análisis restante se limitará al señor Jaime Rozo.

4.2.2. En lo que respecta a la legitimación por pasiva[6], se advierte que la acción de tutela se dirige contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la cual, conforme se establece en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, corresponde a una entidad del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva. De ahí que, en términos del artículo 86 de la Constitución Política, se está en presencia de una autoridad pública.

4.2.3. En lo que se refiere al principio de inmediatez[7], se observa que el señor Jaime Rozo interpuso la acción de tutela el día 9 de octubre de 2013, momento en el cual sólo habían transcurrido cuatro meses desde que recibió respuesta al derecho de petición mediante el cual solicitó la indemnización administrativa. En criterio de esta Sala de Revisión, se trata de un término sensato y razonable, que responde a la consideración de accionante como sujeto de especial protección constitucional.

4.2.4. Finalmente, en lo que atañe al carácter subsidiario de la acción de tutela, el artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[8]. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera

excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”[9]. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficiente-mente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999[10], al considerar que: “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales[11].

Respecto de este último punto, este Tribunal ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal[12]. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características

procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”[13].

4.2.4.1. Ahora bien, en consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales[14], por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran[15]; y por la otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos[16], como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno[17], los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada[18].

4.2.4.2. Con fundamento en lo anterior, en el caso concreto, la Sala concluye que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y definitivo para la protección de los derechos fundamentales del señor Jaime Rozo, en su condición de víctima del desplazamiento forzoso. No obstante, vale la pena recordar que, en reiteradas oportunidades, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la carencia actual de objeto sobreviene cuando frente a la petición de amparo, la orden del juez de tutela no tendría efecto alguno o “caería en el vacío”[19]. Al respecto se ha establecido que esta figura procesal, por regla general, se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.

Respecto de este último, la Corte ha señalado que su ocurrencia tiene lugar cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se satisface y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, de suerte que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo

constitucional[20]. En este supuesto, no es perentorio incluir en el fallo un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se demanda, salvo “si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, [ya sea] para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado”[21].

Con este propósito, en la Sentencia T-045 de 2008[22], se establecieron los siguientes criterios para determinar si en un caso concreto se está o no en presencia de un hecho superado, a saber:

- “1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.
2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.
3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado.”

En el asunto bajo examen, la Corte pudo constatar que durante el trámite de la acción de tutela, cesó una de las conductas que dieron origen al presente amparo constitucional. En efecto, como se infiere de la comunicación del día el 10 de junio de 2014, suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al señor Jaime Rozo se le reconoció y pago la suma de \$ 10.200.000 pesos por concepto del subsidio de vivienda que le fue asignado el 4 de agosto de 2006[23].

Lo anterior implica que sobre la pretensión referente al reconocimiento del citado subsidio de vivienda ha operado el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, pues durante el transcurso de la acción de tutela desaparecieron los motivos que dieron

origen a dicha pretensión, siendo innecesario que se formulen observaciones especiales sobre la materia. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia y en relación con la pretensión en cita, se declarará la carencia actual de objeto.

4.3. Grupos de víctimas solicitantes de indemnización administrativa identificados por la Sentencia SU-254 de 2013

4.3.1. El Decreto 1290 de 2008 creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, a cargo del Comité de Reparaciones Administrativas y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el objeto de conceder un conjunto de reparaciones a favor de las personas que con anterioridad a su expedición hubiesen sufrido violaciones a sus derechos fundamentales, por la acción de los grupos señalados en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 975 de 2005[24]. Entre dichas medidas se reconoció el otorgamiento de una indemnización solidaria a cargo del Estado y a favor de las víctimas con montos que, dependiendo del hecho victimizante, iban desde veintisiete (27) hasta cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Posteriormente, el día 10 de junio de 2011, entró en vigencia la Ley 1448 de 2011, conocida como la “Ley de Víctimas”, la cual, junto con sus decretos reglamentarios, reguló el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Con este propósito se expidió el Decreto 4800 de 2011, por medio del cual se establecieron los mecanismos para implementar las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, derogando el ya mencionado Decreto 1290 de 2008. En virtud del citado tránsito normativo, se dispuso un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a su expedición, consistente en:

“Artículo 155. Régimen de transición para solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición del presente decreto. Las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del presente decreto no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en el presente decreto

para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro. Si el o los solicitantes ya se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el presente decreto para la entrega de la indemnización administrativa.

Si de la descripción de los hechos realizada en las solicitudes se desprende que los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluirá al o a los solicitantes en el Registro Único de Víctimas pero otorgará la indemnización administrativa. De esta situación se le informará oportunamente al o a los solicitantes. (...)”

Adicionalmente, el artículo en mención, en su párrafo 1º, señala que los beneficiarios de dicho régimen de transición tendrán preferencia y prioridad en el reconocimiento y pago de su indemnización administrativa, cuyos montos y distribución se regulará de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1290 de 2008 (artículo 5)[25].

Ahora bien, a raíz del estudio realizado, la Corte identificó tres grupos de víctimas solicitantes de la indemnización por vía administrativa, en los siguientes términos:

“(a) [R]especto de las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y, por tanto, el artículo 5 del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de conformidad con los criterios señalados anteriormente; (b) en relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y (c) respecto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de

2011.”

En conclusión, más allá de la referencia a tres grupos de víctimas, es claro que, por regla general, las solicitudes de indemnización administrativa deberán regirse por lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de ese año, excepto cuando aquellas fueron presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la citada ley, para las cuales se aplicará lo previsto en el régimen de transición, cuya remisión normativa alude a la forma de distribución y a los montos establecidos en el Decreto 1290 de 2008.

4.4. Diferenciación entre las ayudas asistenciales y la indemnización administrativa, según las sentencias C-462 de 2013[27] y SU-254 de 2013[28]

Cuando se trata del reconocimiento de la indemnización administrativa consagrada en la Ley 1448 de 2011, es preciso advertir que, según el parágrafo 3 del artículo 132, existen otros mecanismos adicionales al dinero, los cuales se enuncian en el texto de la ley, así:

“Parágrafo 3o. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:

I. Subsidio integral de tierras;

II. Permuta de predios;

III. Adquisición y adjudicación de tierras;

IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;

V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o

VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.”

En los apartes subrayados, el citado precepto legal fue declarado exequible de forma condicionada por esta Corporación en la Sentencia C-462 de 2013[29], en el entendido que dichos mecanismos son adicionales al monto de la indemnización administrativa que

deberá pagarse en dinero. De ahí que, en criterio de este Tribunal, esto significa que no puede confundirse esta última obligación con los deberes de atención y asistencia social que le competen al Estado respecto de la población desplazada.

Para llegar a tal conclusión, la Corte se apoyó en la interpretación que del citado párrafo se hizo en la ya referida Sentencia SU-254 de 2013[30], en la cual se consideró que dichos mecanismos deben interpretarse en armonía con la diferencia que existe entre los mecanismos enlistados y lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación. Lo anterior, en concordancia con (i) el inciso 2 del párrafo 1 del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, que reza que las medidas de asistencia no sustituyen o reemplazan las medidas de reparación, por lo que el costo de las mismas, en ningún caso, podrá ser descontado de la indemnización administrativa a la que tienen derecho las víctimas[31]; (ii) así como con las reglas de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la jurisprudencia constitucional que “ha[n] insistido en que el proceso de restablecimiento y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado es una cuestión de justicia restaurativa y distributiva y no puede tener un carácter asistencialista”[32].

Por consiguiente, si bien las medidas asistenciales hacen parte de la reparación integral a las víctimas –como acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable– no pueden sustituir la indemnización administrativa en dinero a la que tienen derecho las víctimas del conflicto armado, tal como lo determinó esta Corporación en las sentencias C-462 de 2013 y SU-254 del mismo año, de suerte que el valor de aquellos subsidios y beneficios reconocidos a las víctimas no podrán descontarse ni acumularse con el monto a pagar por una indemnización administrativa.

4.5. Procedimiento y normas aplicables para el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, establecido en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 de 2011

4.5.1. La Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios constituyen el marco jurídico que regula el derecho de las víctimas a la reparación integral. Entre las medidas contempladas por dicha ley se encuentra la indemnización administrativa, cuya reglamentación le

competite al Gobierno Nacional.

Precisamente, el Decreto 4800 del año en cita, en su artículo 151, definió el procedimiento para la solicitud de la referida indemnización, donde se establece que aquellas personas inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarla, mediante la suscripción del formulario que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas disponga, sin requerir más documentación, salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico. Por lo demás, señala que al momento de formular la solicitud, se activa el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada, dirigido al mejor aprovechamiento de dichos recursos[33].

En seguida, el citado artículo hace referencia a la forma de pago de estas sumas, las cuales se desembolsaran de forma parcial o total, de acuerdo con criterios de vulnerabilidad y priorización. El mismo artículo, en su párrafo 1º, dispone que en aquellos procedimientos de indemnización cuyos destinatarios sean niños y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del ICBF, mientras que en los demás casos dicha labor y asesoría le corresponderá al Ministerio Público.

Por último, el artículo en cita, en el párrafo 2, estipula que la UARIV deberá orientar a los destinatarios de esta medida de reparación, sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de la indemnización por vía administrativa independiente-mente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación.

En adición a lo anterior, el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, establece los montos de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado, cuyo tope máximo será de 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales se deben reconocer a quienes acrediten ser víctimas del citado hecho, en los términos previstos en la Ley 1448 de 2011. Ello sin desconocer que el aludido Decreto establece que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la entidad encargada de velar por los recursos destinados al pago de las indemnizaciones[34] y que los criterios a utilizar para

la determinación del referido monto, además de los topes que consagra el artículo 149, son los de naturaleza e impacto del hecho, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima[35].

4.5.2. Ahora bien, en lo que atañe al orden al que deberá sujetarse la citada Unidad para el pago de la indemnización administrativa, es preciso recordar que expresamente el Decreto 4800 de 2011, en el referido artículo 151, dispone que el mismo no corresponderá a la secuencia de tiempo en que fue formulada la solicitud, “sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto”, sin desconocer que, en todo caso, el pago deberá atender a los criterios de vulnerabilidad y priorización.

El artículo 8 del Decreto en cita, al cual se refiere la norma en mención, establece que el acceso a las medidas de reparación deberá garantizarse con sujeción a los criterios de progresividad y gradualidad establecidos en la Ley 1448 de 2011[36] y que también podrán tenerse en cuenta aspectos tales como la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad fundado en un enfoque etario del núcleo familiar, sus características y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar o la estrategia de intervención territorial integral.

4.5.3. Precisamente, en desarrollo de los citados mandatos, se expidió la Resolución No. 0223 de abril de 2013, vigente al momento de expedición de esta sentencia, la cual precisa que el orden de priorización que contiene dicha norma, constituye una herramienta para el ejercicio de las acciones afirmativas a favor de las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, en virtud de la especial situación de vulnerabilidad o marginalidad en la que se encuentran.

En concreto, se establecen doce situaciones que permitirían a la UARIV dar prioridad para el acceso a la medida de indemnización, las cuales se centran en los siguientes sujetos:

“1. Víctimas que hayan sido remitidas por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial para el acceso preferente a programas de reparación, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1592 de 2012, que modificó la Ley 975 de 2005; o víctimas que hayan sido remitidas por los Jueces de Restitución de Tierras con la instrucción de acceso

preferente a programas de reparación y demás fallos judiciales que ordenen la priorización.

2. Víctimas que habían solicitado indemnización en el marco del Decreto 1290 de 2008, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 155 del Decreto 1800 de 2011. De igual forma se priorizarán los pagos de indemnización administrativa en el marco de solicitudes presentadas por la Ley 418 de 1997.

3. Víctimas del conflicto armado que sean diagnosticadas con enfermedad terminal como por ejemplo cáncer, VIH/Sida, enfermedades pulmonares o cardíacas avanzadas. Este diagnóstico debe ser médico y será acreditado con un resumen de la historia clínica, o un certificado expedido por un médico adscrito a la entidad promotora de salud a la que pertenezca la víctima.

4. Víctimas del conflicto armado interno con discapacidad física, sensorial, intelectual, mental o múltiple, la cual se acreditará a través de por lo menos uno de los siguientes medios: (a) que la condición de discapacidad se encuentre en el Registro Único de Víctimas; (b) que la condición se encuentre en una declaración jurada ante notario; (c) que la condición conste en una calificación de la pérdida de la capacidad laboral expedida por la Junta de Calificación de Invalidez; (d) que la condición conste en una certificación médica expedida por la entidad promotora de salud respectiva; (e) que la condición conste en la historia clínica. En todos los casos se observará el principio de buena fe y se preferirán los documentos que más fácilmente pueda allegar la persona a efectos de acreditar su condición.

Si la persona fue víctima de lesiones que le causaron incapacidad, fue víctima de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o fue víctima por accidente con mina antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) o artefactos explosivos improvisados (AEI), y fue incluida en el Registro Único por estos hechos, dicho reconocimiento será prueba suficiente de la discapacidad.

5. Víctimas del conflicto armado interno cuya jefatura del hogar es asumida de manera exclusiva por una mujer madre de familia que tenga a cargo dos o más niños, niñas o adolescentes y cuyo puntaje en el Sisben no supere los 63 puntos (la revisión del puntaje se realizará al momento de la entrega de la indemnización).

6. Víctimas del conflicto armado interno cuya jefatura de hogar es asumida exclusivamente por una mujer madre de familia que tenga a cargo una o más personas con discapacidad y/o enfermedad en los términos del numeral 3 y 4 del presente artículo.

7. Víctimas de violencia sexual.

8. Víctimas del conflicto armado interno mayores de 60 años y cuyo puntaje en el Sisben no supere los 63 puntos.

9. Niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización ilícita.

10. Víctimas que hagan parte de un sujeto de reparación colectiva que se encuentre adelantando la ruta del Programa de Reparación Colectiva.

11. Sujetos de reparación colectiva étnicos que cuenten con un plan integral de reparación colectiva que contemple la medida de indemnización, formulado con el acompañamiento de la Unidad para las Víctimas.

12. Víctimas del conflicto armado interno que pertenezcan o tengan una orientación o identidad sexual diversa, o LGTBI (lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgenerista o intersexual)."

En este mismo sentido, la Resolución No. 1006 de 2013, en su artículo 4, establece una ruta preferente de indemnización por vía administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado, en los siguientes términos:

"La indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará en dinero, de manera independiente y adicional a los subsidios a los que acceden las personas en situación de pobreza, por núcleo familiar víctima, de acuerdo con los siguientes criterios de priorización:

1. Los hogares víctimas de desplazamiento forzado a que se refiere la sentencia de unificación SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional, acompañándolos complementariamente en su proceso de retorno o reubicación bajo la verificación previa de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad.

2. Los hogares víctimas de desplazamiento forzado que hacen parte del programa familias en su tierra – FEST.

3. Los hogares víctimas de desplazamiento forzado que hacen parte del Programa de Subsidios de Vivienda Familiar en Especial para Población Vulnerable, de acuerdo con el criterio de priorización previsto en el artículo 12 literal b) de la Ley 1537 de 2012.

4. Los hogares víctimas de desplazamiento forzado que hacen parte de programas de acompañamiento de las entidades territoriales para su retorno o reubicación, previa verificación de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad. (...)”

En conclusión, se observa que la normatividad que regula la indemnización administrativa está sujeta a criterios de gradualidad y progresividad, con miras a priorizar la orden de pago. Por lo anterior, es claro que la UARIV al momento de determinar la procedencia de dicha orden, se encuentra obligada a evaluar la situación concreta del solicitante, con el objeto de establecer si se halla o no en una situación que permita su priorización.

4.6. Caso concreto

4.6.1. En el asunto sub-judice, se estudia la acción de tutela interpuesta por el señor Jaime Rozo, en la que solicita la protección de su derecho fundamental a la reparación integral, como víctima del desplazamiento forzado[37], cuya presunta violencia se genera como consecuencia de que la UARIV, no le ha pagado la indemnización administrativa a la que tiene derecho como víctima.

La solicitud se fundamenta en el hecho de que presentó dos peticiones ante la entidad accionada, la primera recibida el 18 de septiembre de 2012, en la que reclamó información sobre si debía rendir una nueva declaración para recibir la indemnización administrativa, la cual fue resuelta por la entidad accionada el 27 de septiembre de 2012, en el sentido de indicarle al actor la reglamentación existente sobre el trámite, procedimientos, mecanismos y montos para el pago de la citada indemnización por desplazamiento forzado e informándole que no debía presentar una nueva declaración, pues ya se encontraba incluido en el RUV. Por su parte, la segunda, interpuesta el 13 de junio de 2013, solicitando el pago de dicha indemnización, la cual fue resuelta el 26 de junio del año en cita, reiterando lo concerniente a la reglamentación pertinente y, además, manifestando que la

Ley 1448 de 2011 tiene una vigencia de 10 años, en los cuales se llevarán a cabo las medidas de reparación.

4.6.2. De conformidad con el problema jurídico planteado, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la UARIV está desconociendo o no el derecho fundamental invocado por el accionante. Para ello, y a partir de las consideraciones expuestas en esta providencia, le compete examinar si el señor Jaime Rozo tiene derecho a que se priorice el pago de la indemnización administrativa que le corresponde como víctima del desplazamiento forzado.

Al respecto, como ya se dijo, es preciso recordar que las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, deberán regirse por los procedimientos establecidos en el Decreto 4800 del año en cita y demás normas que lo modifiquen, aclaren o complementen.

En este sentido, en el asunto sub-judice, en la medida en que la solicitud de indemnización administrativa se formuló puntualmente el 13 de junio de 2013, es claro que se somete a las reglas establecidas en el citado decreto, en especial en lo que corresponde al procedimiento y a los montos aplicables, los cuales, al ser víctima del delito de desplazamiento forzado, se fijan en una cuantía de hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales[38], que deberán ser pagados total o parcialmente por la UARIV, atendiendo a los criterios de vulnerabilidad y priorización[39], previamente expuestos en esta providencia .

Ahora bien, aun cuando la UARIV le informó al accionante que el pago de la indemnización a la que tiene derecho podrá darse dentro de los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, pues no está sujeta a un orden de entrega vinculado con la fecha de realización de la solicitud, en virtud de lo previsto en el inciso 3 del artículo 151 del Decreto 4800 de 2011, sino a los principios de gradualidad y progresividad; ello no es óbice para que, sin consideración alguna, la referida entidad se aparte de los criterios de priorización a los que alude esa misma disposición para efectos de regularizar la realización del pago, y que –como se expuso en esta providencia– exigen analizar la situación concreta en que se encuentra el accionante, para verificar si cumple o no con alguno de los supuestos que

permiten darle preferencia a la realización de su derecho a la indemnización administrativa, en especial, a partir de lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución No. 0223 de 2013[40].

Visto el caso bajo examen, esta Sala de Revisión encuentra que resulta aplicable uno de los criterios de priorización contenidos en la referida Resolución No. 0223 de 2013, cuyo análisis fue omitido por la UARIV y que, de haber sido examinado, como era su deber, debió conducir al otorgamiento de una prioridad en el trámite de la solicitud presentada por el accionante, con la consecuencia de haberle indicado una fecha probable de pago, en un término razonable y oportuno, acorde con su situación de vulnerabilidad. En efecto, al realizar el análisis de la situación del señor Jaime Rozo, se encuentra que está registrado en el RUV como víctima del desplazamiento forzado, que tiene 61 años de edad y que –según consulta realizada en la página Web del Sisben– tiene un puntaje de 51,45 puntos. Lo anterior, sin duda alguna, encuadra en el numeral 8 del artículo 3 de la Resolución No. 0223 de 2013, que en su tenor literal dispone que: “La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, priorizará para el acceso a la medida de indemnización de su competencia a: (...) 8. Víctimas del conflicto armado interno mayores de 60 años y cuyo puntaje en el Sisben no supere los 63 puntos.”

La omisión reseñada por parte de la UARIV, en criterio de la Corte, más allá de dilatar de forma injustificada la realización efectiva de su derecho a la reparación integral, supone un desconocimiento de su derecho al debido proceso administrativo[41], en tanto se apartó, sin consideración alguna, de una de las exigencias de trámite que se imponen para la definición de este tipo de solicitudes, referente al examen puntual de la situación del reclamante, para efectos de determinar si está o no en presencia de uno de los criterios de priorización, a los que alude el inciso 3 del artículo 151 del Decreto 4800 de 2011 y que se encuentran desarrollados en varias disposiciones de naturaleza legal, reglamentaria y regulatoria.

Por esta razón, en la parte resolutive de esta providencia, se ordenará a la UARIV que, en un término que no podrá exceder de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, informe al señor Jaime Rozo la fecha probable, en un término razonable y oportuno, para el pago de la indemnización por vía administrativa a la que tiene derecho como víctima del delito de desplazamiento forzado, para lo cual tendrá en cuenta el criterio de

priorización que le es aplicable, en los términos expuestos en el numeral 4.6.2 del aparte considerativo de esta sentencia.

4.6.3. Por último, atendiendo a los pronunciamientos de esta Corporación en las Sentencias SU-254 de 2013 y C-462 del año en cita, para efectos del pago de la indemnización administrativa, la UARIV deberá tener en cuenta que el subsidio de vivienda del cual fue beneficiario el accionante, es una medida asistencialista que complementa las medidas de reparación integral, por lo que no podrá entenderse como parte o sustituto de la citada indemnización que tendrá que pagarse en dinero, de manera que el valor de tal beneficio no puede descontarse de esta última.

4.6.4. En consecuencia, la Sala Tercera de Revisión revocará la sentencia del 10 de diciembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Tolima que negó el amparo de los derechos fundamentales del señor Jaime Rozo y, en su lugar, se amparará su derecho fundamental al debido proceso administrativo, a través de la orden de protección previamente reseñada.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

SEGUNDO.- Por las razones expuestas, DECLARAR la improcedencia del amparo propuesto respecto de la señora Sofía Martínez Ospitia y del señor Esau Rozo Martínez.

TERCERO.- Respecto de la pretensión del señor Jaime Rozo relacionada con el otorgamiento de un subsidio de vivienda, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado.

CUARTO.- En cuanto a la pretensión restante, CONCEDER la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Jaime Rozo y, en consecuencia, ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en un término que no podrá exceder de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, informe al citado señor la fecha probable, en un término razonable y oportuno, para el pago de la indemnización por vía administrativa a la que

tiene derecho como víctima del delito de desplazamiento forzado, para lo cual tendrá en cuenta el criterio de priorización que le es aplicable, en los términos expuestos en el numeral 4.6.2 del aparte considerativo de esta sentencia.

QUINTO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-534/14

INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Plazo razonable para el pago de la reparación administrativa (Aclaración de voto)

La orden dispuesta en el numeral cuarto podría tornarse ineficaz al limitarse a señalar que la Unidad Administrativa de Víctimas informará la “fecha probable, en un término razonable y oportuno”, para llevar a cabo el correspondiente desembolso. Atendiendo el especial grado de vulnerabilidad del accionante y su condición de víctima de la violencia armada, considero que hubiera sido pertinente fijar un término concreto para la entrega de dicho resarcimiento económico. Dejar el asunto a la discrecionalidad de la entidad podría eventualmente perpetuar la violación de derechos fundamentales para una persona que padeció el destierro, que tiene 61 años de edad y además desde junio de 2013, es decir hace ya casi dos años, viene reclamando la indemnización. Por ello estimo que en casos como el presente la Corte debería establecer directamente parámetros para el pago de la reparación administrativa adeudada.

Referencia: Expediente T-4.274.338.

Acción de tutela instaurada por el señor Jaime Rozo contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones que toma esta Corporación, me permito hacer explícitas las consideraciones que me llevaron a aclarar el voto sobre la sentencia T-534 de 2014.

El caso gira en torno a la situación de Jaime Rozo y su núcleo familiar, quienes se encuentran inscritos en el registro único de población desplazada por la violencia desde el 3 de marzo de 2003. No obstante lo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha hecho efectivo el pago de la indemnización administrativa a la que tienen derecho.

Dejar el asunto a la discrecionalidad de la entidad podría eventualmente perpetuar la violación de derechos fundamentales para una persona que padeció el destierro, que tiene 61 años de edad y además desde junio de 2013, es decir hace ya casi dos años, viene reclamando la indemnización. Por ello estimo que en casos como el presente la Corte

debería establecer directamente parámetros para el pago de la reparación administrativa adeudada.

Con base en la jurisprudencia constitucional cabría hacer analogía, por ejemplo, con lo dispuesto en la sentencia SU-254 de 2013, la cual para casos similares aunque no idénticos, estableció un plazo máximo de 30 días para efectuar el desembolso.

Así las cosas presento mi aclaración de voto, teniendo en cuenta que comparto la decisión adoptada en esta sentencia, pero precisando que en estos eventos resultaría pertinente que la propia Corte, a falta de reglamentación especial sobre la materia, fije directamente un plazo razonable para el pago de la reparación administrativa.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

[2] No se indica a que concepto corresponde esta suma.

[3] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[4] En virtud de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y de lo señalado en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser interpuesta por personas naturales o jurídicas, directa o indirectamente, a través de representantes legales, judiciales, agentes oficiosos o por medio del Defensor del Pueblo.

[5] En criterio de la Corte, son dos los requisitos para que una persona pueda constituirse como agente oficioso, el primero de ellos relacionado con la manifestación que sobre el particular realice el agente, el cual también se entenderá cumplido cuando de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que actúa como tal y, el segundo, vinculado con la acreditación de que la persona cuyos derechos se agencien, se encuentra en circunstancias físicas o mentales que le impiden actuar directamente. Sobre el particular se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-452 de 2001, T-197 de 2003, T-652 de 2008, T-275 de 2009, T-796 de 2009 y T-882 de 2013.

[6] El artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

[7] Sobre el alcance de este principio, la Corte ha sostenido que la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

[8] Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

[9] Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[10] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[11] Véanse, además, las Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998, T-384 de 1998 y T-287 de 1995.

[12] Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

[13] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[14] Véanse, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 de 2009 y T-085 de 2010.

[15] Véanse, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-821 de 2007, T-1135 de 2008, T-192 de 2010 y T-319 de 2009.

[16] Véanse, entre otras, las Sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008,

[17] En el aparte pertinente, el principio No. 7 señala que: “Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: (...) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.”

[18] Sentencias T-602 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería y C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[19] Sentencia T-235 de 2012, en la cual se cita la Sentencia T-533 de 2009.

[20] Sentencia T-678 de 2011, en donde se cita la sentencia SU-540 de 2007. Al respecto, el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “[s]i, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”.

[21] Sentencia T-685 de 2010. Subrayado por fuera del texto original.

[22] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[23] La anterior información fue suministrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en sede de revisión.

[24] La norma en cita dispone que: “Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002.”

[25] El precepto en cita establece que: “El o los solicitantes a los que se refiere el presente artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconociere la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo”.

[26] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[27] M.P. Mauricio González Cuervo

[28] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[29] M.P. Mauricio González Cuervo

[30] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[31] La norma en cita dispone que: “No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.”

[32] Sentencia SU-254 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[33] El artículo 157 del Decreto 4800 de 2011 señala que: “Artículo 157. Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas creará el programa a que se refiere el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. // El Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos para reconstruir su proyecto de vida, tendrá en cuenta el nivel de escolaridad de la víctima y su familia, el estado actual de su vivienda urbana o rural, las posibilidades de generar ingresos fijos a través de actividades o activos productivos. // Este programa deberá contener líneas de acompañamiento específico para cada grupo poblacional de víctimas y se articulará con los programas de generación de ingresos y con las otras medidas de reparación. // Parágrafo 1°. La vinculación al programa de acompañamiento será siempre voluntaria. // Parágrafo 2°. El programa de acompañamiento debe estar articulado con el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas, e implementará líneas de atención especial para los grupos poblacionales más vulnerables.” Por su parte, el citado artículo 134 de la Ley de Víctima dispone que: “El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, implementará un programa de acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización

administrativa a fin de reconstruir su proyecto de vida, orientado principalmente a:

1. Formación técnica o profesional para las víctimas o los hijos de estas. // 2. Creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos. // 3. Adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada. // 4. Adquisición de inmuebles rurales.”

[34] El artículo 146 dispone que: “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa velando por el cumplimiento del principio de sostenibilidad”.

[35] El artículo 148 señala que: “La estimación del monto de la indemnización por vía administrativa que debe realizar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se sujetará a los siguientes criterios: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial”.

[36] Los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011 son descritos de la siguiente manera: “Artículo 17. Progresividad. El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.” “Artículo 18. Gradualidad. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.”

[37] Dicha categorización se encuentra, entre otras, en la Sentencia SU-254 de 2013.

[38] Artículo 149.

[39] No sobra recodar que, como previamente se señaló, el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011 dispone que: “La unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un

solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización”.

[40] “Mediante la cual se precisan elementos para la priorización de víctimas para la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, según lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011”.

[41] De conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud del principio del debido proceso, toda actuación administrativa deberá adelantarse de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley y con plena garantía de los derechos de defensa, contradicción y de representación (artículo 3).