INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA A VÍCTIMAS/ Tutela resulta improcedente para ordenar su pago, para ese efecto se debe agotar el trámite administrativo establecido/ Vulneración derecho de petición por falta de respuesta

“(…) no resulta procedente acceder por la vía constitucional al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, toda vez que tal requerimiento está sometido a las condiciones presupuestales de disponibilidad de recursos para su cumplimiento, y además, los criterios de distribución, cuantía y procedimiento, están previamente definidos en la Ley 1448 de 2011, de modo que, deben seguirse los pasos respectivos para tal fin.

(…) la Sala encuentra vulnerado el derecho de petición de la accionante, toda vez que si bien la señora María Luz (…) afirma haber presentado derecho de petición ante la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa (…) para lo cual allegó una plantilla o preformato de solicitud en blanco, sin constancia de nombre, número de identificación, firma del peticionario y sello de recibido por parte de la entidad, lo cierto es que se debe dar aplicación del principio de presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en razón a que la UARIV no contestó la demanda ni tampoco se desvirtuó dicha afirmación (…)”

PRÓRROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA/ Suspensión definitiva justificada cuando, según el proceso de caracterización, el hogar superó el estado de vulnerabilidad

“(…) la accionante narra una serie de situaciones socioeconómicas que le impiden su sostenibilidad, no obstante, ninguna medio de convicción allegó al plenario con el propósito de acreditar su veracidad.

(…) desplazamiento ocurrió hace 16 años (…) durante los cuales ha recibido el auxilio del Estado, y si bien dicho auxilio es prorrogable en el tiempo, éste no tiene la virtualidad de ser vitalicio, pues el desplazamiento forzado es una problemática que afecta a una gran proporción de habitantes del país, por lo que los recursos dispuestos para su atención deben ser extendidos a las víctimas, de acuerdo a los criterios de valoración y categorización.

De ahí que la entidad encargada de evaluar puntualmente las condiciones actuales del hogar (…) haya decidido (…) suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por la accionante, tras constatar a través de la información de los diferentes registros administrativos o instrumentos de caracterización (…) que el hogar no se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad (…)”

“(…) sin que la accionante hubiese interpuesto los recursos de ley contra el acto administrativo en mención, por lo que en virtud del artículo 88 del C.P.A. se presume su legalidad mientras no haya sido anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

Citas: Corte Constitucional, sentencias SU-254 de 2013 y T -495 de 2014.

***TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO***

******

***PEREIRA RISARALDA***

***MAGISTRADO PONENTE: FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES***

Radicación No.: 66001-22-05-000-2016-00063-00

Proceso: TUTELA 1ª INSTANCIA

Accionante: MARIA LUZ INES GRISALES MOSQUERA

Accionado: MINISTERIO DE VIVIENDA Y OTROS

Providencia PRIMERA INSTANCIA

Tema: **Ayuda humanitaria**: ha establecido la Corte Constitucional que la ayuda humanitaria de transición no se prolonga de manera indefinida en el tiempo, puesto que si bien la población desplazada por la violencia requiere de la colaboración del Estado para sobrellevar la situación de desplazamiento, eventualmente las víctimas podrán estabilizar su situación socioeconómica, bien sea por los programas ofrecidos por el Estado o por cualquier otro medio. **Indemnización por vía administrativa**: en vista del carácter excepcional y subsidiario que posee la acción de tutela, ésta no puede ser aplicada para ordenar el pago de las solicitudes de indemnización administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado, en la medida dicha reparación se encuentra reglamentada en la Ley 1448 de 2011, y dada su naturaleza y carácter administrativo y masivo, debe ser fijada por el Gobierno Nacional con base en criterios de equidad, mientras que la indemnización en abstracto, cubre los perjuicios de daño emergente.

Pereira, treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis.

### Acta número \_\_\_\_\_ del 31 de marzo de 2016.

Se dispone la Sala a resolver, mediante este proveído, la petición de amparo constitucional invocada por **María Luz Inés Grisales Mosquera** contra la **Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio,** así mismo contra el **Municipio de Pereira**, y la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** y el **Departamento para la Prosperidad Social** como vinculados**,** por la presunta violación de sus derechos fundamentales de vida digna, dignidad humana y mínimo vital.

#### *IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES*

* ***ACCIONANTE:***

María Luz Inés Grisales de Mosquera

* ***ACCIONADO***

La Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Municipio de Pereira

* ***VINCULADO***

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las victimas

Departamento para la Prosperidad Social

1. ***Hechos constitutivos del pleito***

Relata la accionante en el libelo genitor y en el escrito de ampliación de los hechos que es víctima del desplazamiento forzado en el país; que elevó un derecho de petición ante la Unidad de Victimas solicitando le fuera entregada la ayuda humanitaria o la indemnización Administrativa, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante Resolución No.060012016160090330 de 2016, aduciendo una serie de situaciones con las que no está de acuerdo, entre ellas, que recibe ayuda a través del programa de familias en acción y que los integrantes de su grupo familiar tienen capacidad productiva para generar ingresos para su subsistencia.

Con base en lo anterior, solicita se ordene a las entidades accionadas prorrogar la entrega de la ayuda humanitaria hasta tanto le sea entregada la indemnización respectiva, al tenor de lo preceptuado en la Ley 1448 de 2011.

*II. CONTESTACIÓN:*

El Departamento para la Prosperidad Social sostuvo que los componentes que reclama la accionante están en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación de Victimas, de conformidad con el Decreto 4802 de 2011, por lo que considera que no existe legitimación por pasiva y que se le debe desvincular de la presente acción constitucional.

Por su parte, el Municipio de Pereira indicó que no es el llamado a responder por obligaciones que no le competen, puesto que el acto administrativo frente al cual la accionante se encuentra inconforme fue expedido por la Unidad para la Atención y Reparación de Victimas; considera que la petente ha debido agotar la vía gubernativa interponiendo los recursos de ley antes de instaurar la acción de tutela. Adiciona que no es el encargado de responder por la indemnización por causa del desplazamiento y la suspensión de la ayuda humanitaria, en virtud de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4800 del mismo año. Solicita se le desvincule de la acción tutelar.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adujo que los hechos expuestos por la accionante son competencia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda, encargadas de las ayudas humanitarias y los subsidios familiares de vivienda, respectivamente. Refiere que una vez consultada la información histórica de la accionante se evidencia que mediante Resolución No. 22 de octubre de 2003 fue beneficiada con un subsidio de vivienda familiar en la modalidad individual adquisición de vivienda, por valor de $ 7`636.000, siendo pagado en la cuenta No. 241101567 del Banco Cafetero SA Bancafé, cuyo titular es el señor Sigifredo Salinas Buriticá, sin que se haya surtido el debido procedimiento de movilización. Propone en su defensa la falta de legitimación por pasiva.

La Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas guardó silencio en el término otorgado para descorrer el traslado.

1. *CONSIDERACIONES.*
2. **Problema jurídico a resolver.**

*¿Han sido vulnerados los derechos de la actora en su condición de desplazada, al serle suspendida de manera definitiva los componentes de la ayuda humanitaria?*

*¿Es procedente ordenar el pago de la indemnización administrativa?*

1. **Desarrollo de la problemática planteada.**

**2.1 Del derecho a las ayudas humanitarias por parte de la población desplazada.**

La política de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, tiene contempladas tres etapas diferentes que permiten la atención de estas personas: Inmediata, emergencia y transición, las cuales presentan una temporalidad y contenido diferentes, el cual depende del estado de vulnerabilidad de la población.

Frente a las características y momentos en que se deben entregar las ayudas humanitarias de emergencia y transición, la Ley 1448 de 2011 dispuso lo siguiente:

*"****ARTÍCULO 62. ETAPAS DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA****. Se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado:*

*1. Atención Inmediata;*

*2. Atención Humanitaria de Emergencia; y*

*3. Atención Humanitaria de Transición.*

*PARÁGRAFO. Las etapas aquí establecidas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello.*

*(…)*

*“****ARTÍCULO 64. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA.****Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.*

***NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia****C-438****de 2013****.*

***ARTÍCULO 65. ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN****. Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia*

*.*

***Parágrafo 1°.****El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.*

***Parágrafo 2°.****Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.*

***Parágrafo 3º.****Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.”*

Acorde con lo anterior, las entidades responsables de efectuar la entrega de la ayuda humanitaria son la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); pues en cuanto al componente de alojamiento digno se encuentra encargada la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas mientras que al ICBF corresponde el componente de alimentación.

De otra parte, ha establecido la Corte Constitucional que la ayuda humanitaria de transición no se prolonga de manera indefinida en el tiempo, puesto que si bien la población desplazada por la violencia requiere de la colaboración del Estado para sobrellevar la situación de desplazamiento, eventualmente las víctimas podrán estabilizar su situación socioeconómica, bien sea por los programas ofrecidos por el Estado o por cualquier otro medio.

 Adicionalmente, ha precisado esa Corporación que cuando el hecho que causa el desplazamiento sucede en un término igual o superior a 10 años antes de la solicitud de ayuda humanitaria de transición, “se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado, razón por la cual estas solicitudes serán remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica”[[1]](#footnote-1), entendiéndose que el carácter transitorio de la ayuda ha desaparecido, salvo para aquellos casos en que los solicitantes se encuentren en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta de acuerdo a los criterios establecidos por la entidad.

El Decreto 4800 de 2011 en su artículo 117, definió los eventos en donde se entenderá que ha sido superada la situación de emergencia:

“1. Participación del hogar en los programas sociales orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes.

2. Participación del hogar en los programas sociales orientados al fortalecimiento de las capacidades de autosostenimiento del hogar.

3. Participación del hogar en procesos de retorno o reubicación y acceso a los incentivos que el gobierno diseñe para estos fines.

4. Generación de un ingreso propio que le permite al hogar suplir de manera autónoma estos componentes.

5. Participación del hogar en programas de empleo dirigidos a las víctimas.”

* 1. **De la indemnización administrativa para la población desplazada**

El programa de Reparación Individual por vía administrativa fue creado por el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, como una de las medidas de reparación integral para quienes acrediten la calidad de víctimas directas y a sus familiares, cuyos criterios de distribución y montos se encuentran definidos en la ley. Establece el artículo 151 de la citada disposición 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”.

El órgano Supremo Constitucional, en sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, indicó entre otras cosas, que revisados 39 expedientes acumulados, “(i) Los accionantes, en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado, tienen derecho a la reparación integral y a una indemnización justa, pronta y proporcional; (ii) el derecho a la reparación integral no se agota en el componente económico, pues se trata de un derecho complejo que contempla distintos mecanismos encaminados a ese fin; (iii) las obligaciones del Estado en materia de reparación no pueden confundirse con las relativas a la ayuda humanitaria o a la asistencia, pues son de naturaleza jurídica diversa; (iv) existen diferentes vías para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011, marcos legales que resultan complementarios, más no excluyentes; (v) la condena en abstracto dentro del trámite de la acción de tutela tiene un carácter subsidiario y excepcional, reiterando la aplicación restrictiva del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; (vi) los términos de caducidad para población desplazada en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcursos de tiempo anteriores”.

En ese orden, en vista del carácter excepcional y subsidiario que posee la acción de tutela, ésta no puede ser aplicada para ordenar el pago de las solicitudes de indemnización administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado, en la medida dicha reparación se encuentra reglamentada en la Ley 1448 de 2011, y dada su naturaleza y carácter administrativo y masivo, debe ser fijada por el Gobierno Nacional con base en criterios de equidad, mientras que la indemnización en abstracto, cubre los perjuicios de daño emergente. Adicionalmente, porque no existen los elementos de juicio necesarios para fijar los parámetros o criterios con base en los cuales el juez contencioso administrativo deba realizar la liquidación de la indemnización.

* 1. **Caso concreto.**

En el sub-lite, la accionante considera que las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales de vida digna, dignidad humana y mínimo vital al suspenderle de manera definitiva los componentes de ayuda humanitaria. Pide el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa prevista en la Ley 1448 de 2011, o en su defecto, la prórroga de la ayuda humanitaria, según lo manifestó en su escrito de tutela y en la ampliación de su versión de los hechos.

Para empezar, habrá que decir que de conformidad con los lineamientos expuestos por la Corte Constitucional, no resulta procedente acceder por la vía constitucional al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, toda vez que tal requerimiento está sometido a las condiciones presupuestales de disponibilidad de recursos para su cumplimiento, y además, los criterios de distribución, cuantía y procedimiento, están previamente definidos en la Ley 1448 de 2011, de modo que, deben seguirse los pasos respectivos para tal fin.

No obstante lo anterior, la Sala encuentra vulnerado el derecho de petición de la accionante, toda vez que si bien la señora María Luz Inés Grisales Mosquera afirma haber presentado derecho de petición ante la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa consagrada en la Ley 1448 de 2011, para lo cual allegó una plantilla o preformato de solicitud en blanco, sin constancia de nombre, número de identificación, firma del peticionario y sello de recibido por parte de la entidad, lo cierto es que se debe dar aplicación del principio de presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en razón a que la UARIV no contestó la demanda ni tampoco se desvirtuó dicha afirmación, amén de que la Resolución No. 060012016160090330 de 2016, en modo alguno, resuelve de manera clara, precisa y de fondo la solicitud de reparación por indemnización.

En ese orden de ideas, se ordenará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, a través de su Directora General, Dra. Paula Gaviria Betancur, o quien haga sus veces, que en el plazo de cinco (05) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a resolver de fondo de la reclamación de la accionante, relacionada con la indemnización administrativa prevista en la Ley 1448 de 2011, informándole de manera clara, concreta y precisa si ha sido aprobada o no y, en caso afirmativo, el monto de la misma y la fecha oportuna y razonable en la cual será pagada.

En cuanto a la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria, la accionante narra una serie de situaciones socioeconómicas que le impiden su sostenibilidad, no obstante, ninguna medio de convicción allegó al plenario con el propósito de acreditar su veracidad.

Adicionalmente, la señora María Luz Inés Grisales Mosquera es una persona cuyo desplazamiento ocurrió hace 16 años - tal como ella lo manifiesta- , durante los cuales ha recibido el auxilio del Estado, y si bien dicho auxilio es prorrogable en el tiempo, éste no tiene la virtualidad de ser vitalicio, pues el desplazamiento forzado es una problemática que afecta a una gran proporción de habitantes del país, por lo que los recursos dispuestos para su atención deben ser extendidos a las víctimas, de acuerdo a los criterios de valoración y categorización.

De ahí que la entidad encargada de evaluar puntualmente las condiciones actuales del hogar mediante el procedimiento de calificación de las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, a partir de la valoración de todas y cada una de las personas que lo integran, haya decidido a través de la Resolución No. 060012016160090330 de 2016, suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por la accionante, tras constatar a través de la información de los diferentes registros administrativos o instrumentos de caracterización (Red Nacional de Información, Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral, Encuesta del Sisben III, Red Unidos, entre otros), que el hogar no se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, por las siguientes razones:

1. al hogar víctima del desplazamiento forzado le fue otorgado un subsidio de vivienda monetario por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio;
2. que la señora Luz Eydy Murillo Grisales, hija de la accionante, cursó estudios de educación técnica o tecnológica, que le permiten contar con capacidades para mejorar su empleabilidad y acceder a fuentes de generación de ingresos para el sostenimiento del hogar;
3. que uno de los integrantes del hogar adquirió un producto financiero, que refleja la capacidad de endeudamiento y la obtención de ingresos que permiten cumplir las obligaciones financieras y cumplir los componentes de alojamiento y alimentación.
4. que uno de los integrantes del hogar es beneficiario del programa de más familias en acción, de transferencia monetaria.

Ante tales argumentos, la accionante refirió que en efecto, solicitó un préstamo en el banco para la cancelación de los estudios de Técnico de su hija Luz Eydy, quien también inició un curso en el Sena, pero debió retirarse para cuidar de ella, debido a su delicado estado de salud; y que si bien su nieto Nicolás Andrés Murillo Cossio está inscrito en el programa de Familias en Acción, nunca ha recibido ningún tipo de auxilio dado que su padre labora como vigilante.

En el anterior orden de ideas, concluye la Sala que no existe la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante, habida consideración de que la suspensión de la entrega de los componentes de ayuda humanitaria, fue declarada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas –UARIV- atendiendo el resultado del procedimiento de calificación de las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación en el hogar, sin que la accionante hubiese interpuesto los recursos de ley contra el acto administrativo en mención, por lo que en virtud del artículo 88 del C.P.A. se presume su legalidad mientras no haya sido anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira - Risaralda, Sala Laboral, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

***FALLA***

1. ***Negar*** el amparo constitucional de los derechos fundamentales invocados por la accionante, por lo expuesto en la parte motiva.
2. ***Tutelar*** el derecho fundamental de petición de la accionante.
3. ***Ordenar*** al a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, a través de su Directora General, Dra. Paula Gaviria Betancur, o quien haga sus veces, que en el plazo de cinco (05) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a resolver de fondo de la reclamación de la accionante, relacionada con la indemnización administrativa prevista en la Ley 1448 de 2011, informándole de manera clara, concreta y precisa si ha sido aprobada o no y, en caso afirmativo, el monto de la misma y la fecha oportuna y razonable en la cual será pagada.
4. ***Notificar***a las partes el contenido de este fallo en los términos del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, informándoseles que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres días siguientes a la notificación.
5. ***Disponer***que en caso de que la presente decisión no fuese impugnada, se remita el expediente para ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES**

Magistrado

**ISSA RAFAEL ULLOQUE TOSCANO ANA LUCIA CAICEDO CALDERÓN**

Magistrado Magistrada

**Leonardo Cortés Pérez**

Secretario

1. Sentencia T -495 de 2014, Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-1)