

Sentencia T-083/17

DERECHOS DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Rango constitucional

DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Contenido y alcance en la Constitución Política y Jurisprudencia constitucional

Los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano son fundamentales y tienen protección constitucional. Es por ello que el Estado tiene como deber garantizar su protección y ejercicio estableciendo medidas les permitan a los afectados conocer la verdad de lo ocurrido, acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparados de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir.

REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS-Contenido y alcance

La reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo “a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios”.

INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Constituye tan solo un componente de la reparación integral para las víctimas

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

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Orden a la UARIV reconocer la indemnización administrativa al accionante

Referencia: Expediente T-5.711.182

Acción de tutela instaurada por: Jesús Esneider Gaviria Gómez contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de la sentencia adoptada en única instancia por el Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá, en la que se estudió la posible vulneración de los derechos fundamentales de petición, igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria, por parte de la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas - UARIV.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

El señor Jesús Esneider Gaviria Gómez, actuando a nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición e igualdad, ante la negativa de esa entidad de contestar la petición interpuesta en el que solicitó el reconocimiento de la indemnización administrativa. Debido a lo anterior, solicitó que sean amparados sus derechos fundamentales y que, como consecuencia, se ordene a la entidad accionada contestar de fondo la petición interpuesta y reconocer el monto de la indemnización administrativa.

B. HECHOS RELEVANTES

1. El señor Jesús Esneider Gaviria Gómez, miembro de la comunidad LGBTI, quien en la actualidad tiene 28 años de edad¹, indica que es indígena de la etnia Naza y que fue desplazado forzosamente de los municipios de Argelia y Corinto en el departamento del Cauca, debido a las constantes amenazas que él y su familia recibían por parte de grupos armados al margen de la ley.

2. Como consecuencia de lo anterior, el accionante se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas desde el 14 de agosto de 2013 por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado, ocurridos el 25 y 30 de enero de 2012 respectivamente².

3. Comenta que, debido a su orientación sexual, ha sido objeto de discriminación y ha sido sometido a vejámenes y burlas durante distintos momentos de su vida, lo que le ha ocasionado graves trastornos psiquiátricos que han afectado de manera ostensible su salud³.

4. Refiere que debido a un problema cardiaco, tuvo que practicarse un reemplazo valvular que ha tenido manejo anticoagulado; adicionalmente presenta alteración cognitiva y se encuentra en estudio para descartar cáncer de estómago⁴, por lo que fue calificado con un 74.15% de pérdida de capacidad laboral por parte de la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Bogotá y Cundinamarca el 19 de febrero de 2016⁵.

5. Debido a la imposibilidad de laborar con ocasión de los múltiples quebrantos de salud que padece, el 8 de junio de 2016 el señor Jesús Esneider Gaviria interpuso una petición ante la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, a través de la cual solicitó el pago de la indemnización administrativa⁶.

6. Por último, el accionante comenta que, vencido el término legal para contestar la petición y hasta la fecha de presentación de la tutela, la entidad accionada no ha respondido de fondo a su solicitud, motivo por el cual considera que se le están vulnerando sus derechos constitucionales fundamentales.

C. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

7. Debidamente notificada de la acción de tutela interpuesta en su contra, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas – UARIV guardó silencio dentro del proceso.

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Única instancia: Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá⁷

8. El 13 de julio de 2016, el Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá decidió tutelar el derecho constitucional fundamental de petición del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez y, como consecuencia, le ordenó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral

¹ Ver copia de la cédula de ciudadanía visible a folio 4 del expediente principal de la acción de tutela.

² Ver copia de la contestación emitida por la UARIV el día 15 de marzo de 2014, en la que indica la fecha desde la cual el señor Jesús Esneider Gaviria Gomez está incluido en el RUV.

³ Ver copia de la historia clínica del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez visible en folios 13-26 del expediente principal de la acción de tutela.

⁴ *Ibídem*.

⁵ Ver copia del acta proferida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca del 19 de marzo de 2016, en la que se le asignó al señor Jesús Esneider Gaviria Gómez un 74.15% de disminución de capacidad laboral visibles en folios 8-11 del expediente de tutela.

⁶ Ver copia del derecho de petición interpuesto por el accionante el día 8 de junio de 2016 visible a folio 5 de la acción de tutela.

⁷ Fallo de tutela visible en folios 68 a 72 del expediente de tutela.

a las Víctimas que diera respuesta en el término de 48 horas a la solicitud de indemnización administrativa presentada el día 8 de junio de 2016.

Luego de analizar los supuestos de hecho y las pruebas obrantes en el expediente, concluyó que era dable conceder el amparo del derecho fundamental de petición, por cuanto se encuentra probado en el expediente que el señor Jesús Esneider Gaviria Gómez, en efecto, presentó la petición el día 8 de junio de 2016, sin que la entidad accionada hubiese contestado dentro del término legalmente oportuno.

Sin embargo, el fallador de primera instancia se abstuvo de ordenar el pago de la indemnización administrativa, con fundamento en que dicha concesión debe hacerse únicamente como resultado de un proceso administrativo que le anteceda y en cumplimiento de ciertos requisitos que deben ser acreditados ante la autoridad competente.

E. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS APORTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Solicitud de insistencia presentada por la Defensoría del Pueblo

9. El día 30 de septiembre de 2016, la Defensoría del Pueblo mediante escrito con radicación interna IRAT 303000 2016 11191 solicitó a la Sala de Selección Número 10 de la Corte Constitucional la elección del expediente T-5.711.182 para revisión de este alto tribunal de conformidad con los artículos 86 y 282 de la Constitución Política, así como el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

Sobre el particular, consideró que el caso (i) plantea un problema constitucional relevante dada la connotación de orden nacional que genera el conflicto armado en Colombia; (ii) es novedoso, en tanto que aborda la problemática de la materialización de las políticas públicas en materia de reparación a las víctimas del conflicto y, por último, (iii) involucra la protección reforzada y la reivindicación de los derechos de la comunidad LGBTI.

9.1. La Defensoría del Pueblo estima que en virtud del deber del Estado frente al resarcimiento de las víctimas del conflicto armado en Colombia, nace la idea de la reparación integral, como una forma de reivindicar la totalidad de los derechos subjetivos, intereses jurídicos, bienes patrimoniales o morales de las víctimas. Por ello, indica que, la indemnización administrativa es tan sólo un componente de dicha reparación, pero que ello no quiere decir que no sea relevante para restablecer la dignidad de la persona que se vio afectada.

9.2. Menciona que la Ley 1448 de 2011 reglamentó los componentes de la reparación integral y que las distintas resoluciones proferidas se han encargado de establecer los criterios de priorización para que los núcleos familiares accedan a estas.

9.3. En esa medida, la Defensoría del Pueblo considera que el juez de primera instancia de la tutela que se encuentra bajo estudio de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional desarrolló su sentencia de manera restrictiva, puesto que omitió valorar si el caso del accionante podía ser objeto de priorización dentro del trámite de reconocimiento de la indemnización administrativa debido a los distintos problemas que, en la actualidad, lo aquejan.

A. COMPETENCIA

10. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto del siete (07) de octubre de dos mil dieciséis (2016), expedido por la Sala Décima (10) de Selección de esta Corporación, que escogió el presente caso para revisión⁸.

B. CUESTIONES PREVIAS –PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

11. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela debe acreditar unos requisitos que permitan establecer su procedencia para resolver el problema jurídico puesto en conocimiento del juez constitucional. Así las cosas, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional procederá a realizar un análisis sobre (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad.

⁸ Auto notificado el 26 de octubre de 2016.

11.1. *Legitimación por activa*: El accionante interpuso acción de tutela a nombre propio acorde con el artículo 86 de la Carta Política⁹, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

11.2. *Legitimación por pasiva*: El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991¹⁰ establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto.

En el caso que nos ocupa, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas- UARIV, quien actúa como accionado dentro del trámite de la referencia, pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público de orden nacional y, en esa medida, goza de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente proceso de tutela.

11.3. *Inmediatez*: El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tornaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

Al respecto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional encuentra que el señor Jesús Esneider Gaviria Gómez radicó solicitud ante la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV, con el fin de que se le reconociera la indemnización administrativa y se priorizara la entrega de la misma el día 8 de junio de 2016. Ante la ausencia de contestación por parte de la entidad accionada dentro del término legal oportuno, interpuso la presente acción de tutela el día 1 de julio de 2016. Es decir que, entre la última actuación desplegada y la interposición del amparo constitucional transcurrió menos de 1 mes, lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

11.4. *Subsidiariedad*: En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia¹¹, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección *definitivo*: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario¹².

Tratándose de población desplazada, esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha indicado que debido a las características propias de la acción de tutela, es el mecanismo judicial idóneo para solicitar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. En esa medida, pese a que existan otros mecanismos de defensa judicial, los mismos se tornan ineficaces al momento de garantizar el pleno goce de los derechos constitucionales fundamentales en atención a la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento, por lo que no es posible exigir el agotamiento de los recursos ordinarios¹³.

Al respecto, encuentra la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional que el señor Jesús Esneider Gaviria Gómez de 28 años es víctima del conflicto armado colombiano por los hechos

⁹ Constitución Política, Artículo 86 “*toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”.

¹⁰ De conformidad con el Artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, “*La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley*”. CP, artículo 86; Decreto 2591 de 1991, artículo 1.

¹¹ Ver, entre otras, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015 y T-317 de 2015.

¹² Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “*(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables*”.

¹³ Ver 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, T-085 de 2010 y T-534 de 2014, entre otras.

victimizantes de desplazamiento y amenazas, y que, en la actualidad, padece de problemas psiquiátricos y cardíacos, motivo por el cual fue calificado con un 74.15% de pérdida de capacidad laboral, lo cual ha conllevado a que se encuentre en una precaria situación económica¹⁴. En esa medida, se hace evidente que, en el caso concreto, no existe un medio de defensa judicial idóneo y eficaz que le permita ejercer la defensa de sus derechos fundamentales.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

12. En esta oportunidad corresponde a la Sala responder el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez al no contestar dentro del término oportuno y de fondo la petición en la que solicitó el reconocimiento de la indemnización administrativa y la respectiva priorización en el trámite?

13. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá a: (i) la jurisprudencia constitucional relativa a los derechos de las víctimas del conflicto armado; (ii) la normativa y la jurisprudencia vigente en materia de indemnización por vía administrativa; (iii) la protección del derecho de petición y, por último, (iv) se resolverá el caso concreto.

D. LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA – REITERACIÓN

14. De conformidad con la Constitución Política de 1991 y con la jurisprudencia constitucional, el Estado tiene la obligación de velar por la protección de los derechos de las víctimas, en ejercicio de los principios de acceso efectivo a la administración de justicia¹⁵, dignidad humana¹⁶, igualdad¹⁷ y goce efectivo de los derechos¹⁸.

14.1. Sobre la materia, existe un catálogo de derechos para las víctimas que ha sido plasmado en distintos instrumentos internacionales. Al respecto, se han establecido los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición como “*bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia, de manera tal que: No es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar a la reparación sin la justicia*”¹⁹. En ese sentido, el Estatuto de Roma²⁰ establece en su artículo 75, el derecho a la reparación, el cual engloba factores como la restitución, la rehabilitación y la indemnización:

“Artículo 75

Reparación a las víctimas

1. La Corte establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes. Sobre esta base, la Corte, previa solicitud o de oficio en circunstancias excepcionales, podrá determinar en su decisión el alcance y la magnitud de los daños, pérdidas o perjuicios causados a las víctimas o a sus causahabientes, indicando los principios en que se funda.

2. La Corte podrá dictar directamente una decisión contra el condenado en la que indique la reparación adecuada que ha de otorgarse a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación. Cuando proceda, la Corte podrá ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague por conducto del Fondo Fiduciario previsto en el artículo 79.

3. La Corte, antes de tomar una decisión con arreglo a este artículo, podrá solicitar y tendrá en cuenta las observaciones formuladas por el condenado, las víctimas, otras personas o Estados que tengan un interés, o las que se formulen en su nombre.

¹⁴ En accionante fue calificado con un puntaje de 28.76 en el SISBEN, situación que le permite acceder al régimen subsidiado de salud, así como a otra serie de beneficios previstos para la población más vulnerable del país.

¹⁵ Constitución Política de 1991, artículo 229.

¹⁶ Constitución Política de 1991, artículo 1.

¹⁷ Constitución Política de 1991, artículo 13.

¹⁸ Constitución Política de 1991, artículo 2.

¹⁹ Sentencia C-775 de 2003.

²⁰ Aprobada mediante la Ley 742 de 2002.

4. Al ejercer sus atribuciones de conformidad con el presente artículo, la Corte, una vez que una persona sea declarada culpable de un crimen de su competencia, podrá determinar si, a fin de dar efecto a una decisión que dicte de conformidad con este artículo, es necesario solicitar medidas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 93.

5. Los Estados Partes darán efecto a la decisión dictada con arreglo a este artículo como si las disposiciones del artículo 109 se aplicaran al presente artículo.

6. Nada de lo dispuesto en el presente artículo podrá interpretarse en perjuicio de los derechos de las víctimas con arreglo al derecho interno o el derecho internacional.”

14.2. En igual sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia de proteger y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno colombiano²¹. Es por ello que, en concordancia con los diferentes instrumentos internacionales ha sostenido que las víctimas tienen derecho a (i) conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan los delitos que afectan de manera sistemática y masiva los derechos de la población; (ii) que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos y, (iii) a ser reparadas de manera integral²². Así lo estableció esta Corte en la sentencia de unificación SU-254 de 2013, en la que además se concluyó que la protección de estos derechos ha sido tajante, rigurosa y reiterada por parte de la jurisprudencia constitucional:

“En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de derechos de las víctimas, se debe concluir que la jurisprudencia de esta Corporación, tanto en asuntos de constitucionalidad como de tutela, ha reconocido y protegido de manera categórica, pacífica, reiterada, clara y expresa, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, especialmente frente a graves violaciones de derechos humanos, con particular énfasis, para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los derechos de las víctimas implican la exigencia de conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan delitos que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, como el desplazamiento forzado, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos, y el derecho a ser reparado de manera integral. Estos derechos han sido reconocidos por la Corte como derechos constitucionales de orden superior”.

Adicionalmente, en la citada sentencia de unificación se establecieron unas conclusiones generales acerca de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano a la luz de los principios constitucionales. Frente a lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que:

“En cuanto a la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, esta Corporación ha evidenciado que el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales: (i) en el mandato según el cual los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en que el Constituyente ha otorgado rango constitucional a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Art. 2° CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art. 1° CP); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación y fundamenta la intervención de las víctimas tanto en los procesos judiciales como administrativos para obtener su reparación; (vi) en el derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias; (vii) en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que consagra una cláusula general de responsabilidad del Estado; (viii) en el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 29 y 229 C.N.); (ix) en el derecho a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 12); (x) así como en la obligación estatal de respeto y garantía plena de los derechos, el debido proceso y el

²¹ Respecto de los derechos de las víctimas ver sentencias C-178 de 2002, C-228 de 2002, C-578 de 2002, C-580 de 2002, C-695 de 2002 y C-916 de 2002, C-004 de 2003, C-228 de 2003, C-014 de 2004, C-928 de 2005, C-979 de 2005, C-1154 de 2005, C-047 de 2006, C-370 de 2006, C-454 de 2006, C-575 de 2006, C-209 de 2007, C-1199 de 2008, T-025 de 2004, SU-1150 M. P. de 2000, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-602, T-417 de 2006, T-821 de 2007, T-085 y T-299 de 2009, SU-254 de 2013, T-534 de 2014, T-068 de 2015, T-114-2015, entre otras.

²² Derechos reseñados en la sentencia SU-254 de 2013.

derecho a un recurso judicial efectivo, consagrados en los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos²³, los cuales no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.”

14.3. Dentro del catálogo de derechos de las víctimas, la reparación integral es una garantía que ha sido constantemente abordada por la Corte en su jurisprudencia. Por ello, ha reconocido que se trata de un derecho fundamental en atención a que “1) *busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición*”²⁴.

Consecuentemente, la reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo “*a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios*”²⁵.

En esa medida, la reparación debe comprender todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima, tanto a nivel individual como colectivo. Por ello debe ser integral, estableciendo medidas de protección que generen (i) garantías de no repetición, (ii) una indemnización económica, (iii) reparación moral, (iv) medidas de rehabilitación, (v) medidas de reparación colectivas y (vi) reconstrucción de psicosocial de la población afectada.

14.4. En suma, los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano son fundamentales y tienen protección constitucional. Es por ello que el Estado tiene como deber garantizar su protección y ejercicio estableciendo medidas les permitan a los afectados conocer la verdad de lo ocurrido, acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparados de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir.

E. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA VIGENTE EN MATERIA DE INDEMNIZACIÓN A LAS VÍCTIMAS POR VÍA ADMINISTRATIVA

15. Las normas que han regulado la indemnización por vía administrativa para las víctimas del conflicto armado en Colombia son las siguientes:

Decreto 1290 de 2008

15.1. 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, cuya finalidad era reparar a las personas que sufrieron graves violaciones de sus derechos humanos. Dentro de las medidas allí contempladas, se encontraba una indemnización solidaria que estaba a cargo del Estado y cuyo monto oscilaba desde los veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta los (40) salarios mensuales legales vigentes dependiendo del hecho victimizante²⁶.

De la misma manera, se establecieron otras medidas de reparación para las víctimas tales como la restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y las garantías de no repetición de los hechos victimizantes.

Ley 1448 de 2011

²³ En múltiples decisiones la Corte Interamericana se ha referido al alcance del derecho a la verdad en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. La jurisprudencia relevante puede ser consultada en el aparte anterior de esta decisión. Así por ejemplo, la Corte Interamericana en la sentencia de 15 de septiembre de 2005 señaló, sobre el derecho de acceso a la justicia, el deber de investigar y el derecho a la verdad, lo siguiente: “*Este Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables*”.

²⁴ Sentencia C-753 de 2013.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Esta indemnización fue reconocida inicialmente a las víctimas del proceso de justicia y paz, pero posteriormente fue ampliada a todas las víctimas por la jurisprudencia constitucional.

15.2. De manera posterior, el Congreso de la República promulgó la Ley 1448 de 2011, que entró en vigencia el 10 de junio de 2011 y la cual estableció medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado colombiano. La conocida “Ley de víctimas”, estableció las herramientas y los principios que debe seguir el Estado frente a la reparación de las víctimas. Dentro de los principios generales consignados en la ley están la buena fe²⁷, progresividad, debido proceso²⁸, gradualidad²⁹, sostenibilidad³⁰, dignidad humana³¹ e igualdad³².

Otro principio reseñado en la Ley 1448 de 2011 y que se encuentra consignado en el artículo 13 de esa normativa es el llamado “enfoque diferencial”, a través del cual se reconoce que existen personas con características particulares “en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad”, motivo por el cual las medidas de atención humanitaria y de reparación integral deberán ser desarrolladas con el fin de evitar la discriminación y la marginación³³.

Respecto del concepto de víctima, el artículo 3º de la citada ley dispuso lo siguiente:

“se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”³⁴ (subrayas dentro del texto).

De igual forma, la Ley 1448 de 2011 en el párrafo 3 del artículo 132 consignó otros mecanismos de reparación diferentes al monto de la indemnización para las víctimas de desplazamiento forzado, de la siguiente manera:

“Párrafo 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:

²⁷ Ley 1448 de 2011, artículo 5.

²⁸ Ley 1448 de 2011, artículo 7.

²⁹ El artículo 18 de la Ley 1448 de 2011 establece que “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”.

³⁰ Ley 1448 de 2011, artículos 17, 18 y 19.

³¹ Ley 1448 de 2011, artículo 4.

³² Ley 1448 de 2011, artículo 6.

³³ “Artículo 13. Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.”

³⁴ Declarado condicionalmente exequible en la sentencia C-052 de 2012, bajo el entendido que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero del artículo 3.

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.” (subrayas por fuera del texto).

Los apartes subrayados fueron declarados exequibles de manera condicionada por esta Corte en la sentencia C-462 de 2013, en el entendido de que, si bien se trata de mecanismos que hacen parte de la reparación integral a las víctimas, éstos no pueden reemplazar al monto de dinero de la indemnización administrativa, puesto que esta última se desprende de la responsabilidad del Estado, la cual no puede ser confundida con la asistencia social que debe ser prestada a las víctimas.

Decreto 4800 de 2011

15.3. Con el fin de reglamentar la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2011, a través del cual derogó el Decreto 1290 de 2008 y se estableció el marco jurídico para la reparación integral a las víctimas, mecanismos dentro de los cuales fue prevista la indemnización por vía administrativa.

Sobre dicho mecanismo de reparación, el citado decreto (i) otorgó la responsabilidad del programa a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, (ii) instituyó como criterios orientadores la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial, (iii) creó los montos a entregar a las víctimas dependiendo del hecho que causó la vulneración y (iv) estableció el procedimiento que deberían seguir las víctimas para solicitar el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa.

Respecto de los montos a pagar, el artículo 149 consignó que por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, se indemnizará al afectado con una suma que, en todo caso, no podrá superar los 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes³⁵.

15.3.1. Acerca del procedimiento, se estableció que aquellas personas inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitar el reconocimiento de la indemnización administrativa, 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

³⁵ “Artículo 149. Montos. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:

1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.

2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.

3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.

Parágrafo 1°. Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación.

Parágrafo 2°. Por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma.

Si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 3°. En caso que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas.

Parágrafo 4°. Si el hecho victimizante descrito en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo fue cometido debido a la condición etaria, de género o étnica de la víctima, el monto de la indemnización podrá ser hasta de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, al igual que en los casos en que el hecho victimizante descrito en el numeral 5 del presente artículo fue cometido por la condición etaria o étnica de la víctima.

Parágrafo 5°. La indemnización de los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del parágrafo del artículo 181 de la Ley 1448 de 2011, será reconocida hasta por el monto establecido en el numeral 5 del presente artículo.”

bancaria o depósito electrónico³⁶. Adicionalmente, señala que al momento de formular la solicitud, se activa el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada, dirigido al mejor aprovechamiento de dichos recursos³⁷.

15.3.2. Posteriormente, la norma hace referencia a la modalidad de pago de la indemnización, la cual se desembolsará de forma parcial o total, de acuerdo con criterios de vulnerabilidad y priorización. El mismo artículo, en su párrafo 1, 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.

15.3.3. Por último, el artículo dispone que a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV le corresponde orientar a los beneficiarios de la indemnización, respecto de la opción de entrega que mejor se adapte 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.

15.3.4. En lo que tiene que ver con el orden de entrega de la indemnización por vía administrativa, el citado artículo 151 establece que ésta no será de conformidad el orden de radicación de las solicitudes, sino que deberá realizarse de acuerdo con los criterios de gradualidad, progresividad, reparación efectiva, grado de vulnerabilidad y priorización instituidos tanto en el Decreto 4800 de 2011 como en la Ley 1448 de 2011.

Al respecto, el artículo 8 del Decreto 4800 de 2011 consigna lo siguiente:

“Artículo 8°. Desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz. En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente decreto deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la

³⁶ “Artículo 151. Procedimiento para la solicitud de indemnización. Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto.

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.

Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto.”

³⁷ 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. // Párrafo 1°. La vinculación al programa de acompañamiento será siempre voluntaria. // Párrafo 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.”

situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral." (subrayas por fuera del texto).

15.3.5. En desarrollo de los principios antes citados y con el fin de establecer una ruta de priorización frente a la entrega de la indemnización por vía administrativa, se expidieron una serie de resoluciones³⁸ que se constituyeron en las herramientas para poder identificar de manera plena el grado de vulnerabilidad de las víctimas y, en esa medida, establecer el orden de entrega de la indemnización de conformidad con los criterios consignados en la Ley 1448 de 2011 y en su decreto reglamentario.

En la actualidad, el Decreto 1084 de 2015 establece los criterios de priorización que deberá seguir la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas- UARIV al momento de reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado.

Dicha norma establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.7.4.7. Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:

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

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

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

Parágrafo. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ejercerá la coordinación interinstitucional para verificar las condiciones de seguridad de la zona de retorno o reubicación en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y para promover el acceso gradual de las víctimas retornadas o reubicadas a los derechos a los que hace referencia el artículo 2.2.6.5.8.5 del presente decreto" (subrayas fuera del texto)

16. A través de su jurisprudencia, esta Corte ha podido, en diferentes oportunidades, pronunciarse acerca de la indemnización por vía administrativa que se otorga a las víctimas del conflicto armado y la relación existente entre esta y el derecho constitucional fundamental de reparación integral.

16.1. Precisamente, en el año 2013 profirió la sentencia de unificación SU-254 de ese año (citada en un acápite anterior) en la que estudió varios casos, que fueron acumulados, en lo que víctimas del conflicto armado demandaban a Acción Social por haber vulnerado su derecho a la reparación integral. Debido a que las solicitudes de estas personas habían sido realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1458 de 2011, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que su trámite debía realizarse de conformidad con el régimen de transición previsto en el Decreto 4800 de 2011.

Adicionalmente, la Corte encontró que respecto de la indemnización por vía administrativa, existían 3 de grupos de víctimas de la siguiente manera:

“(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

³⁸ Resolución 0223 de 2013 y Resolución 0090 de 2015. A través de ésta última se estableció que los criterios de priorización sería aquellos que consignara el Decreto 1377 de 2001.

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.”

16.2. De manera posterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profirió la sentencia T-863 de 2014, a través de la cual estudió una acumulación de dos acciones de tutela interpuestas contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las víctimas – UARIV ante la omisión de tramitar las solicitudes de indemnización por vía administrativa de dos víctimas del conflicto armado colombiano. Al respecto, la Corte consideró que, si bien las víctimas del conflicto armado tienen derecho a la citada indemnización previo a cumplir con las etapas del procedimiento administrativo, lo cierto es que, la entrega no depende únicamente del “turno”, sino que la UARIV deberá tener en cuenta los diferentes criterios establecidos, particularmente, los del gradualidad, progresividad y priorización. Sobre el particular, la Corte dijo lo siguiente:

“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 2011³⁹ 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.

Por lo demás, el artículo 13 de la Ley de Víctimas reconoce que para la aplicación de las medidas contenidas en ella, como lo son la ayuda humanitaria y la reparación integral, es preciso acudir al principio de enfoque diferencial, que obliga al Estado a ofrecer garantías especiales y condiciones particulares para hacer efectivo del goce de sus derechos. Entre los beneficiarios de este principio se encuentran los grupos que están expuestos a sufrir un mayor riesgo de violaciones, tal y como ocurre con las mujeres, los jóvenes, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad, los campesinos, los líderes sociales, los miembros de organizaciones sindicales, los defensores de Derechos Humanos y las víctimas de desplazamiento forzado”

16.3. En el año 2015, la Sala Sexta de Revisión de esta Corte profirió la sentencia T-112 de ese año, mediante la cual, nuevamente, estudió un acumulado de varias tutelas interpuestas en contra de la UARIV por víctimas del conflicto armado. En esa oportunidad, este tribunal volvió a hacer referencia acerca de la importancia que tiene la indemnización por vía administrativa en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, por lo cual afirmó lo siguiente:

“A partir de lo expuesto, se puede concluir que la actual legislación contempla ciertos normativos que permiten a las víctimas del conflicto armado obtener la reparación integral para sí y para los miembros de su familia. Entre las medidas de reparación se encuentra la indemnización administrativa, cuyos criterios de distribución y montos, así como procedimiento están previamente definidos en la ley y en los decretos reglamentarios, para efecto de optimizar la entrega de los rubros indemnizatorios correspondientes a quienes acrediten la calidad de víctimas directas y a sus familiares, previendo incluso mecanismos de revocatoria para los casos en que la indemnización fuere entregada a quien no es titular del derecho”.

³⁹ 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.”

16.4. Recientemente la Sala Quinta de Revisión profirió las sentencias T-293 y T- 527 de 2015, a través de las cuales tuvo se pronunció acerca de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano y la reparación por vía administrativa. En la primera, la Corte hizo referencia al Modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las víctimas (MAARIV) y al Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) desarrollados por la UARIV con la intención de darle cumplimiento a todos los procedimientos previstos en la Ley 1448 de 2011, particularmente, acerca de su función de caracterizar a las víctimas del conflicto armado y sus núcleos familiares y determinar las medidas de reparación aplicables. Sobre el particular, la Corte estableció que:

“El PAARI inicia con la atención de un “enlace integral” que es un profesional capacitado en la ruta integral de atención y asistencia y procede con la formulación del PAARI, que consiste en una entrevista personalizada que pretende:

- *“Identificar y registrar la situación socioeconómica y psicosocial de las víctimas (las necesidades, intereses específicos y características especiales) en la actualidad.*
- *Apoyar en el reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para afrontar su situación.*
- *Asesorar a la persona frente a las medidas de asistencia y de reparación a las que tiene derecho de acuerdo a hecho victimizante sufrido y planificar su acceso a dichas medidas.*
- *Orientar sobre la oferta institucional existente y las entidades responsables de ejecutarlas.*
- *Aportar en la recuperación de la confianza en el Estado por parte de la víctima, la transformación de su proyecto de vida y el ejercicio pleno de su ciudadanía.”⁴⁰*

La formulación del PAARI tiene dos momentos: el de asistencia y el de reparación. En el caso del desplazamiento forzado, el momento de asistencia debe evaluar si la víctima ya superó la subsistencia mínima o su situación es de extrema vulnerabilidad, sólo así puede pasarse al segundo momento, que es el de reparación integral.

En el momento de reparación -en el que, entre otras, se dan orientaciones sobre la inversión adecuada de la indemnización administrativa- también hay diferencias para las víctimas de desaparición forzada. En efecto, para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015). En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI.”

Con la segunda, la Corte además de reiterar los fundamentos de la sentencia T-293 de 2015, afirmó que existe un mayor o menor grado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado, puesto que si bien todos son sujetos de especial protección constitucional, lo cierto es que existen algunos que, debido a sus circunstancias particulares, se encuentran más desprotegidos que otros. Así las cosas, ese es el motivo para que existan criterios de priorización dentro del trámite de reparación, pues a través de éstos se garantiza la aplicación de un enfoque diferencial y, en esa medida, una reparación conforme a los principios de gradualidad y progresividad.

17. En estos términos, de conformidad con las normas que actualmente se encuentran vigentes en materia de la indemnización por vía administrativa y de la jurisprudencia proferida sobre el tema, es posible establecer que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas- UARIV tiene actualmente la responsabilidad de hacer efectivo uno de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, el cual se refiere a la reparación integral. Precisamente, uno de los mecanismos previstos por el legislador para ello es la indemnización por vía administrativa, la cual deberá ser reconocida a las víctimas de conformidad con los principios de progresividad, igualdad, gradualidad y enfoque diferencial. En esa medida, le corresponde verificar las condiciones de la persona que hace la solicitud para determinar si puede ser objeto o no de priorización.

F. DERECHO DE PETICIÓN – REITERACIÓN

18. El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 dispone que *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener una pronta resolución”*. Las peticiones pueden ser interpuestas ante algunos particulares y las autoridades públicas, puesto que a través de éstas se pone a la administración en

⁴⁰ Fl. 81 cuaderno principal.

funcionamiento, se accede a información o documentos, se elevan consultas y se exige el cumplimiento de distintos deberes.

Dentro de las garantías básicas del derecho de petición encontramos (i) la pronta resolución del mismo, es decir que, la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello y, (ii) la contestación debe ser clara y de fondo respecto de lo pedido; esto quiere decir que, debe pronunciarse materialmente respecto de todos los hechos puestos a consideración. La Corte Constitucional ha definido a través de su reiterada jurisprudencia en la materia, que el núcleo esencial de este derecho fundamental se encuentra constituido por la posibilidad de presentar la petición, la resolución integral de la solicitud sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva y que la respuesta sea notificada dentro del término legalmente oportuno:

“... una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario⁴¹, es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁴²; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁴³.”

En otras palabras, la garantía del derecho de petición implica que exista una contestación que se pronuncie de manera integral acerca de lo pedido, sin que implique que la respuesta acceda a lo solicitado, puesto que la misma puede ser negativa siempre que no sea evasiva o abstracta. De igual manera, la respuesta debe ser oportuna, esto quiere decir que, además de ser expedida dentro del término establecido, debe ser puesta en conocimiento del peticionario, para que éste, si así lo considera oportuno, interponga los recursos administrativos que en cada caso procedan y, según el asunto, acceda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

G. CASO CONCRETO

19. En el caso bajo consideración, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV vulneró los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez, por las razones que a continuación pasan a exponerse:

19.1. En primer lugar, del caso bajo estudio es posible vislumbrar que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV no brindó una contestación a la petición interpuesta por el señor Jesús Esneider Gaviria Gómez. En esa medida, la decisión del Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá de tutelar el derecho constitucional fundamental de petición es acertada.

19.2. En segundo lugar, la Sala Tercera de Revisión encuentra que, pese a haber tutelado el derecho fundamental de petición, el fallador de única instancia decidió no acoger la pretensión del accionante relativa a la entrega de la indemnización por vía administrativa, argumentando que dicha solicitud debía ser resuelta por la entidad accionada luego de adelantar el procedimiento administrativo dispuesto para ese fin.

Al respecto, esta Sala de Revisión concuerda con la postura expuesta por la Defensoría del Pueblo en el escrito de insistencia presentado ante la respectiva Sala de Selección de esta Corporación, en el que refiere que el análisis realizado por el juez de tutela de única instancia fue restrictivo frente al precedente constitucional existente sobre la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano.

La indemnización por vía administrativa que solicita el accionante, es uno de los mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico para garantizar el derecho de reparación integral de las víctimas del conflicto en Colombia. Sobre el particular, en el correspondiente acápite de esta providencia se explicó que la Ley 1448 de 2011 estableció los diferentes medios a través de los cuales es posible reparar a las víctimas y los principios y criterios que deben orientarlos.

Precisamente, esta Corte a través de su jurisprudencia, ha recalcado que la entrega de la indemnización administrativa y los demás mecanismos dispuestos para la reparación, no obedecen al orden de las solicitudes, sino que para ello la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario establecieron criterios de gradualidad, progresividad y priorización. Es decir que, para poder determinar el orden de entrega por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

⁴¹ Sentencias T-1160A de 2001 y T-581 de 2003.

⁴² Sentencia T-220 de 1994.

⁴³ Ver Sentencias T-669 de 2003, T -259 de 2004 y C-951 de 2014.

Reparación Integral a las Víctimas –UARIV, le corresponde verificar el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra la persona y su núcleo familiar, ya que es la única forma de realizar una reparación efectiva, con enfoque diferencial y garantizar así que las necesidades de quienes más lo requieren se van a ver satisfechas de manera prioritaria, esto de acuerdo con los principios de equidad e igualdad que deben orientar todas las actuaciones del Estado.

Frente a los criterios de priorización, en el acápite número 15.3.5. de esta providencia, se advirtió que el artículo número 2.2.7.4.6.7. del Decreto 1084 de 2015 estableció las condiciones en las cuales las víctimas de desplazamiento forzado y sus núcleos familiares pueden acceder a la indemnización por vía administrativa de manera más pronta. Frente a esto, el numeral 2 de la norma citada establece:

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

De las pruebas obrantes en el expediente de tutela, advierte la Sala que, en efecto, se encuentran acreditadas (i) la condición de víctima del conflicto armado interno que ostenta el señor Jesús Esneider Gaviria Gómez, en tanto que se encuentra inscrito en el Registro único de Víctimas⁴⁴ y, (ii) la situación de extrema vulnerabilidad del señor Jesús Esneider Gaviria Gonzalez debido a las difíciles condiciones de salud que en la actualidad afronta. En efecto, el señor Gaviria Gómez padece problemas psiquiátricos producto de las burlas y vejámenes a las cuales fue sometido por pertenecer a la comunidad LGBTI, además del problema cardíaco que lo obligó a realizarse un reemplazo valvular con manejo anticoagulado y que, en la actualidad, se encuentra en estudio para descartar un cáncer de estómago⁴⁵, patologías que conllevaron a que fuera calificado con un 74.15% de pérdida de capacidad laboral⁴⁶. Dicha circunstancia, en la actualidad lo mantiene en una precaria situación económica, puesto que no cuenta con los recursos necesarios para asegurarse para sí una vida en condiciones de dignidad⁴⁷.

19.3. Por todo lo anterior, la Sala Tercera de Revisión procederá a confirmar parcialmente la sentencia proferida por el Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá dentro de la acción de tutela promovida por Jesús Esneider Gaviria Gómez contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV en la que se tuteló el derecho constitucional fundamental de petición, para en su lugar, conceder, igualmente, el amparo de los derechos a la igualdad y a la vida digna. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la entidad accionada que dentro de los 3 días siguientes a la notificación de esta providencia, inicié el procedimiento administrativo requerido para reconocer al accionante la indemnización administrativa a la que tiene derecho por tratarse de una víctima del conflicto armado colombiano, el cual en todo caso no podrá superar 1 mes.

H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

20. En el caso bajo estudio de la Sala, el señor Jesús Esneider Gaviria Gómez, solicitó el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna, los cuales consideró vulnerados por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas- UARIV al omitir brindar respuesta a la solicitud de reconocimiento de indemnización administrativa interpuesta.

21. Debido a lo anterior, a la Sala le correspondió resolver acerca de si la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas - UARIV vulneró los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez al no contestar dentro del término oportuno y de fondo la petición en la que solicitó el reconocimiento de la indemnización administrativa y la respectiva priorización en el trámite.

22. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, observa la Sala lo siguiente:

⁴⁴ De conformidad con la copia de la respuesta proferida por la UARIV a una petición interpuesta por el accionante en el año 2014, visible en el folio 34 del cuaderno principal de la acción de tutela.

⁴⁵ De conformidad con la copia de la historia clínica visible a folios 13-28 del cuaderno principal de la acción de tutela.

⁴⁶ De acuerdo a la copia del acta de calificación de invalidez proferida por la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Bogotá y Cundinamarca de fecha 19 de febrero de 2016, visible a folios 8-11 del cuaderno principal de la acción de tutela.

⁴⁷ La Sala pudo constatar que el puntaje que el SISBEN le asignó al accionante es de 28.76, lo que indica que hace parte de la población más vulnerable de Colombia y que, en esa medida, puede acceder a diferentes programas asistenciales prestados por el Estado, así como al régimen subsidiado de salud.

22.1. Se vulneran los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna de una víctima del conflicto armado interno, cuando la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV no contesta dentro del término oportuno y de fondo la solicitud de reconocimiento de la indemnización administrativa, omitiendo verificar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra esa persona.

22.2. Sobre la base de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV vulneró los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez y, en esa medida, confirmará parcialmente la decisión del Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá, quien a través de sentencia del día 13 de julio de 2016 decidió conceder el amparo únicamente respecto del derecho de petición.

II. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida en única instancia del trámite de tutela por el Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá el 13 de julio de 2016, en lo que respecta al amparo del derecho fundamental de petición. En consecuencia **TUTELAR**, además, los derechos constitucionales fundamentales a la igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV que en el término de 3 días siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a iniciar el trámite necesario para el reconocimiento de la indemnización administrativa al señor Jesús Esneider Gaviria Gómez, el cual en todo caso, no podrá superar los 30 días hábiles.

Tercero.- Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General