

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004
Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva

AUTO 605 de 2016

Referencia: Solicitud de información a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Unidad para las Víctimas, en el marco de la solicitud elevada el 11 de mayo y el plan de trabajo que la soporta, del 11 de noviembre, ambos de 2016.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre dos mil dieciséis (2016).

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere el presente auto, previos los siguientes

ANTECEDENTES

1. Las Directoras Generales de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el pasado 11 de mayo solicitaron: “[d]eclarar la suspensión de todas y cada una de las sanciones impuestas, y las que en el futuro llegaren a imponerse, sean estas de arresto o de multa en contra de los directivos, por actuaciones de la Unidad para las Víctimas desde su creación en el año 2012 y hasta que la (sic) medidas de protección se levanten por la Corte Constitucional, de acuerdo al plan de trabajo que apruebe para la superación de esta problemática.”

2. A través de auto 224 de 2016 la Sala Especial requirió a las peticionarias, para que presentarán todos los documentos que sustentaban su solicitud y un plan de trabajo serio y concreto, encaminado a superar la problemática descrita en la

petición. En el auto 495 de 2016 se ordenó reajustar el mencionado plan, teniendo en cuenta que, en criterio de UARIV y la ANDJE, la solicitud guarda una relación cercana con el ECI declarado en materia de desplazamiento forzado en la sentencia T-025 de 2004 y que, habiéndose efectuado la evaluación del mismo a través del auto 373 del 23 de agosto de 2016, se hacía necesario que fuera actualizado de acuerdo con el análisis allí realizado.

3. En ese orden, la Unidad para las Víctimas, el 11 de noviembre de los cursantes, presentó el plan de trabajo con los ajustes requeridos. No obstante, de la información allí contenida se desprenden diversos interrogantes que es necesario despejar, antes de entrar a adoptar una decisión de fondo sobre la solicitud.

4. Así las cosas, a continuación se relacionan los aspectos que en los que se requiere hacer mayor claridad y se plantean algunos interrogantes:

4.1 Dentro del plan de trabajo presentado por el Unidad para las Víctimas se dispuso como medidas para contrarrestar la problemática identificada, la implementación de los modelos previstos en los Decretos 2569 y 1377 de 2014, para la medición de carencias y entrega de ayuda humanitaria e indemnización administrativa, respectivamente, y, en consecuencia, se informó que “en lo relacionado con atención humanitaria, el ministerio de Hacienda se ha comprometido a garantizar los recursos para el pago oportuno de atención humanitaria. En cuanto a indemnización, dicho ministerio también ha manifestado su decisión de garantizar los recursos para el cumplimiento de las metas de indemnización contempladas en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012;”¹ pero, al mismo tiempo, se precisó que se estaba trabajando en “la actualización del plan de financiación de la Ley de Víctimas (documento CONPES 3712 de 2011) en aras de garantizar los recursos necesarios para su implementación de acuerdo al contexto actual”². Por lo tanto, como también lo señaló la Contraloría General de la República,³ no es claro para la Sala si **(i)** ¿los recursos para el financiamiento de las medidas de asistencia y reparación referidas, se encuentran disponibles y, con base en ello, el Ministerio de Hacienda se compromete a hacer los traslados pertinentes a la Unidad para las Víctimas? o, si por el contrario, **(ii)** ¿ese compromiso se materializa únicamente a través de la gestión para que su consecución se haga, es decir, en principio, con la actualización de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012? En este último caso, **(iii)** es necesario conocer el cronograma concreto que se adoptaría para tal efecto. Lo anterior con base en un diagnóstico preciso y detallado del déficit presupuestal en materia de ayuda humanitaria e indemnización administrativa para población desplazada.

4.2 En torno a la necesidad de crear una planta alterna de personal “para efectos de solventar el asunto estructural asociado a las curvas de aprendizaje en el proceso de respuesta institucional y evitar traumatismos en procesos de cambio

¹ Unidad para las Víctimas, *Plan de trabajo*, 21 de junio de 2016, págs. 77 y 78.

² *Ibíd.*

³ Contraloría General de la República, concepto frente a la solicitud en estudio, presentado el 28 de junio de 2016, pág. 28.

y empalmes de operadores”, es importante **(iv)** presentar el estudio técnico⁴ que sustente la necesidad de la medida, que se anuncia en el plan de trajo previo al reajuste, pero que en el documento de actualización del mismo tampoco se incluye.

4.3 Frente a las acciones de tutela y peticiones de ayuda humanitaria:

4.3.1 La Unidad para las Víctimas ha presentado información relacionada con el número de peticiones y tutelas radicadas y contestadas anualmente entre los años 2012-2016.⁵ No obstante, no ha entregado esa información para los años anteriores a la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011, de tal manera que esta Sala pueda tener un panorama más amplio acerca del comportamiento de la interposición y respuesta a las peticiones y las acciones de tutela en el marco de la Ley 387, para así sopesar las barreras que enfrenta la UARIV actualmente, en comparación con las que tuvo en su momento la anterior Acción Social. Por lo tanto, esta Sala va a solicitar a la Unidad para las Víctimas que informe acerca del **(v)** número de peticiones y tutelas radicadas y contestadas semestralmente durante el periodo 2009-2016 (con corte a diciembre), de forma tal que se pueda vislumbrar y contrastar la continuidad de este fenómeno en el marco de las leyes 387 y 1448. Esta información permitirá precisar la dimensión del aumento exponencial de tutelas que, de acuerdo con la UARIV, se ha presentado a partir de la implementación de la Ley 1448 y del aumento del registro.

4.3.2. Teniendo en cuenta que la Unidad para las Víctimas argumenta una correlación entre el aumento del número de peticiones y tutelas, y el incremento significativo del registro de personas desplazadas, esta Sala considera necesario poder comparar ambas tendencias. Por lo tanto, va a solicitar a la UARIV que informe acerca del **(vi)** aumento del registro de personas desplazadas sujetas de atención, en contrapunto con el aumento en la interposición de derechos de petición y acciones de tutela para el periodo 2009-2016 (con corte a diciembre), de manera semestral.

4.3.3. La Unidad para las Víctimas informó a esta Sala acerca del número de incidentes de desacato, sanciones y procesos coactivos que están afectando a algunos de sus actuales y anteriores directivos. No obstante, no ha presentado esta información precisando los periodos en los que han tenido lugar estos procesos y sanciones, de forma tal que esta Sala pueda hacerse una idea de la correlación que guardan con el incremento del registro y el aumento del número de peticiones y tutelas interpuestas. Por lo tanto, esta Sala va a solicitar a la UARIV que **(vii)** desagregue de manera semestral la información acerca de los incidentes de desacato, sanciones y procesos coactivos que están enfrentando los directivos y ex directivos de la entidad en el periodo 2012-2016 (con corte a diciembre), de

⁴ Unidad para las Víctimas. *Plan de trabajo*, 21 de junio de 2016. Allí se precisó sobre la medida: “Para ello, amerita adelantar un estudio técnico que emerja de aspectos básicos como (i) cantidad de casos atendidos por persona o funcionario, (ii) estadísticas de otras entidades estatales sobre volumen de solicitudes, (iii) recursos disponibles para su atención, entre otros. Lo anterior, para garantizar el aprovechamiento del recurso humano y la continuidad en la respuesta oportuna y de fondo a las solicitudes que demandan las víctimas sea a través de petición o de acción de tutela.”pág. 72.

⁵ Unidad para las Víctimas. *Solicitud*, 11 de mayo de 2016, pág 7.

forma tal que se pueda establecer la relación que guardan con el incremento del registro y con el aumento de las peticiones y tutelas interpuestas.

4.3.4. Sumado a lo anterior, en el informe se deberá comparar **(viii)** el comportamiento y las tendencias de los incidentes de desacato, procesos coactivos y sanciones que enfrentan los funcionarios de la UARIV por razones asociadas a la interposición de derechos de petición y acciones de tutela, frente a la situación que enfrentaron los directivos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en la etapa de transición, y de la anterior Acción Social, durante el periodo 2009-2012, de tal modo que la Sala tenga un panorama que abarque esta problemática en el marco de las leyes 387 y 1448.

4.3.5. La Unidad para las Víctimas explicó que no alcanza a responder las acciones de tutela en el plazo de 48 horas que le otorgan generalmente los jueces, razón por la cual las sentencias son mayoritariamente favorables para las víctimas, al aplicarse la presunción de veracidad, sin que se realicen las respectivas valoraciones administrativas para establecer su nivel de vulnerabilidad.⁶ De acuerdo con la Unidad, responder de fondo y de manera apropiada a los requerimientos judiciales implica un proceso administrativo complejo que se está tramitando en la actualidad en un plazo de 17 días.⁷ Ciertamente, cuando un juez ordena a la UARIV que informe acerca de la fecha o la entrega de la ayuda humanitaria a favor del solicitante, dar una respuesta de fondo y de manera apropiada, basada en consideraciones sobre la situación de vulnerabilidad del accionante, puede tomar más tiempo que el plazo definido por los jueces. Sin embargo, en muchos casos los solicitantes están contradiciendo una decisión o acto administrativo por medio del cual la UARIV ya valoró su situación de vulnerabilidad. Es decir, no están interponiendo una acción de tutela para conocer la fecha de la entrega de la ayuda, sino que contradicen la valoración que ya adelantó la Unidad acerca de su situación de vulnerabilidad. En estos casos, en los que la valoración de la situación de vulnerabilidad ya se realizó -e incluso puede constar en el expediente-, **(ix)** ¿cuánto tiempo tarda la UARIV en responder al traslado de una tutela y qué factores le impide responder en los términos definidos judicialmente? En otros términos, si ya se realizó el proceso administrativo en el que se definió la situación de vulnerabilidad de un solicitante de ayuda humanitaria, protocolizada en un acto administrativo, ¿qué explica la demora para responder en los términos definidos judicialmente?

4.3.6. En el momento de valorar la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas, para efectos de establecer que ya pueden garantizarse la subsistencia mínima y así proceder a suspender la entrega de la ayuda humanitaria, la Unidad para las Víctimas realiza un proceso escalonado y excluyente mediante el cual indaga por (a) el acceso del hogar a fuentes generación de ingresos; (b) la presencia de grupos vulnerables; (c) el tiempo transcurrido desde el último desplazamiento; (d) el acceso a programas de generación de ingresos y, finalmente, si la persona no ha caído en ninguno de estos supuestos, (e) se indaga por su situación en materia de alojamiento y

⁶ Unidad para las Víctimas. *Plan de Trabajo*, 08 de junio de 2016, pág. 19.

⁷ Unidad para las Víctimas. *Solicitud*, 11 de mayo de 2016, pág. 13.

alimentación –principales componentes de la subsistencia mínima-.⁸ Si, por el contrario, cumple con alguno de los pasos anteriores (a)-(d), se asume que cuenta con las condiciones para asumir ingresos o que las necesidades ya no son producto del desplazamiento, caso en el cual se abstiene de indagar por su situación en materia de subsistencia mínima.⁹

Así las cosas, (x) ¿Por qué la Unidad para las Víctimas, al buscar establecer si las personas desplazadas tienen garantizada su subsistencia mínima, deja precisamente esta evaluación -necesidades de alimentación y alojamiento- para el último paso? (xi) ¿Cómo evita que algunas asunciones de los pasos (a)-(d) se traduzcan en un desconocimiento de la verdadera situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas? (xii) ¿Por qué no hace, en cada caso, una *valoración integral* de la víctima a través de todos los registros administrativos de los que dispone, de tal manera que al analizar cada paso (a)-(d) también se valore *simultáneamente* su efectiva situación de alojamiento y alimentación, para así evitar caer en presunciones equivocadas? (xiii) ¿Cuáles son los impedimentos administrativos, logísticos y presupuestales para realizar una valoración integral en cada caso?

4.3.7. Frente a la decisión de suspender la ayuda humanitaria de manera definitiva, las personas desplazadas cuentan con la posibilidad de controvertir tales actos administrativos mediante los recursos de reposición, apelación y la interposición de revocatoria directa, buscando así controvertir la información contenida en los registros administrativos. Ante el cuestionamiento por parte de una persona desplazada de la información que reposa en estos registros -la cual puede ser desactualizada-, y de algunas de las asunciones que yacen en los pasos (a)-(d) del proceso de medición de carencias, (xiv) ¿en qué consiste el nuevo procedimiento o valoración que realiza la Unidad para sustentar su posición: recoge nuevos documentos, utiliza otros registros administrativos, realiza visitas domiciliarias?; (xv) ¿qué porcentaje de recursos ha sido fallado a favor y en contra de las personas desplazada y en qué elementos se basó la nueva respuesta de la Unidad para sustentar su respuesta?

4.4 Respecto del nuevo modelo técnico de priorización para el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa:

4.4.1. La Unidad para las Víctimas, en el plan de trabajo reajustado, presentó un nuevo modelo técnico para la focalización y priorización de la indemnización administrativa. El modelo está planteado en dos momentos para la asignación del puntaje asociado a la situación actual de la víctima y determinar el pago de la indemnización administrativa. “El primer momento, refiere a la información

⁸ Resolución 351 de 2015, artículo 8.

⁹ “El modelo busca determinar si existen carencias en el hogar en relación con el alojamiento y la alimentación. Sin embargo dichas carencias son evaluadas solo al final del proceso, es decir, es el último cruce de bases de datos que se realiza. Lo anterior debido a que los primeros filtros son los de generación de ingresos, vulnerabilidad y capacidad productiva. Cuando la información de esos cruces indica que existen fuentes de generación de ingresos y capacidad productiva (no necesariamente produciendo ingresos) no hay necesidad de medir carencias de alojamiento y alimentación. Esto nos haría pensar que el modelo presume que de existir carencias se entienden solventadas con los ingresos o que con tales ingresos no deberían existir carencias”. Defensoría del Pueblo. Delegada para la Orientación y Asesoría de Víctimas. *Análisis del modelo de medición de carencias de subsistencia mínima*. 05 de julio de 2015, pág 15.

que sobre la víctima se encuentra en los diferentes registros administrativos con que cuenta la Entidad. A partir de allí, se determinará qué víctimas se focalizarán para el segundo momento que consiste en actualizar la información mediante el (...) PAARI, que genera turno final de reconocimiento de la medida”.¹⁰ Este esquema se rige por tres principios: grado de vulnerabilidad, avance de la ruta integral y particularidades del hecho victimizante. En ese orden, es necesario aclarar con mayor detalle cuáles son los hogares que hacen parte del grupo de prioridad 1.¹¹ Si al entenderse que por sus características demográficas nunca podrán superar su grado de vulnerabilidad socioeconómica, **(xvi)** ¿además de la indemnización administrativa también seguirán recibiendo ayuda humanitaria, de manera indefinida, o la priorización para la primera los excluye de las medidas de asistencia?; **(xvii)** ¿Cuál es el fundamento para priorizarlos para recibir la indemnización administrativa, cuando con certeza ésta será destinada a suplir necesidades de alimentación y alojamiento, componentes de la subsistencia mínima, dejándose de lado el concepto reparador de la medida?

4.4.2. Frente al mismo punto, en el numeral tercero del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014,¹² que establece los criterios que deben cumplir los hogares víctimas de desplazamiento forzado, para ser priorizados en la entrega de la indemnización administrativa, se incluyen los hogares que suplieron sus necesidades de subsistencia mínima y solicitaron acompañamiento para el retorno o la reubicación y que no pudieron realizarse por condiciones de seguridad, grupo que, a primera vista, no se encuentra dentro de los señalados en el nuevo modelo técnico de priorización.¹³ Entonces, **(xviii)** ¿los hogares que no han podido retornar por razones de seguridad, aun habiéndolo solicitado, quedan excluidos de los que se priorizan en el nuevo modelo técnico? En caso afirmativo, **(xix)** ¿cuál es la razón que sustenta tal decisión?

4.4.3. En tercer lugar, es pertinente establecer con claridad si **(xx)** ¿el nuevo modelo para la focalización y priorización de la entrega de indemnización administrativa es modificatorio del contenido en el artículo 7 del Decreto 1377 de 2014? Y en ese caso, si **(xxi)** ¿se formalizará a través de un nuevo decreto modificatorio del ya citado?

5. En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Presidente,

RESUELVE

¹⁰ Unidad para las Víctimas. *Plan de trabajo reajustado*, 11 de noviembre de 2016, págs. 25 y 26.

¹¹ Unidad para las Víctimas. *Plan de trabajo reajustado*, 11 de noviembre de 2016. Prioridad 1: Grado de vulnerabilidad. Demográfica (composición hogar, tipología y características de acuerdo al sexo, edad, discapacidad, etc.) y socioeconómica (estado de derechos de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad, sólo para población desplazada), pág. 26.

¹² A través del cual se reglamenta el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el 159 del Decreto 4800 de 2011, respecto a la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado.

¹³ Unidad para las Víctimas, plan de trabajo reajustado, noviembre 11 de 2016. Prioridad 1: Grado de vulnerabilidad. Demográfica (composición hogar, tipología y características de acuerdo al sexo, edad, discapacidad, etc.) y socioeconómica (estado de derechos de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad solo para PD). Prioridad 2: Avance en la ruta integral. Estabilización socioeconómica con o sin ayuda del Estado (alcanzado progresos en los diferentes programas de las medidas de reparación: restitución de tierras, R y R, PIRC aprobado). Prioridad 3: Particularidades del hecho victimizante. Por el impacto (violencia sexual, minas antipersonales, munición sin explotar y artefacto explosivo), págs. 26 y 27.

ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Directora General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que presenten un informe en el que den respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en el párrafo 4 de la parte motiva de esta providencia, dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación del presente auto.

Comuníquese y cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente Sala Especial de Seguimiento
Sentencia T-025 de 2004

MARTA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General