



Radicado: 76001-23-33-000-2021-01056-01
Accionante: Olga Hercilia Tapie Castro

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C. catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 76001-23-33-000-2021-01056-01
Accionante: OLGA HERCILIA TAPIE CASTRO
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Tema: Tutela por presunta vulneración del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado / Indemnización administrativa de la UARIV / Casos de víctimas de violencia sexual / Enfoque de género

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala de Subsección decide la impugnación presentada por la parte accionada, mediante su representante judicial¹, en contra de la sentencia de 11 de noviembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle de Cauca, que amparó el derecho

¹ El abogado Vladimir Martín Ramos.



fundamental a la reparación de perjuicios de víctimas del conflicto armado de la señora Olga Hercilia Tapie Castro.

I. ANTECEDENTES

La solicitud de protección de su derecho fundamental a la reparación integral se fundamenta en los siguientes:

1. HECHOS

1.1. En 2001, la señora Olga Hercilia Tapie Castro y su hija fueron víctimas del delito de acceso carnal violento en hechos cometidos por grupos paramilitares en el marco del conflicto interno en la vereda La Brecha del municipio de Rovira, departamento del Tolima.

1.2. Como consecuencia de lo anterior, la accionante junto con su núcleo familiar debió desplazarse forzosamente al municipio de Tuluá, Valle del Cauca.

1.3. Asimismo, con ocasión de las lesiones sufridas por la violencia sexual, presentó una afectación física en piernas y caderas, por lo cual debió ser operada para no perder la capacidad de caminar, debiendo usar de por vida un bastón para su movilidad.

1.4. Trabajó varios períodos como representante de las víctimas en la mesa municipal de Tuluá. Sin embargo, por amenazas a su labor de líder social, en 2018 sufrió nuevamente un desplazamiento forzado y debió declarar las amenazas en Medellín.

1.5. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (en adelante UARIV), mediante Resolución



No. 04102019-991038 del 2 de marzo de 2021, le reconoció el derecho a la medida de indemnización administrativa por hecho victimizante de delitos contra la libertad e integridad sexual.

1.6. No obstante, posteriormente se le indicó que el cumplimiento estaba sujeto a un método de priorización con el fin de determinar el orden de asignación de turno para el desembolso de la medida de indemnización administrativa, sin que a la fecha haya recibido la reparación ordenada.

2. PRETENSIONES

Solicita la parte accionante lo siguiente:

«1. Se materialice inmediatamente lo establecido en el referido acto administrativo respecto del pago de la indemnización. Derecho adquirido por los delitos sexuales.

2. Ruego a usted su señoría, a quien estoy seguro que por voluntad de Dios se halla en buena posición y con la autoridad necesaria para decidir sobre este caso que sea garante de que por esta vez no se siga menoscabando los derechos de los que sin ser culpables nos vimos envueltos en una guerra absurda y llevamos la peor parte en una puja por poder de hecho o de derecho, pero que nosotros como campesinos no hicimos parte activa». (*sic* en toda la cita)

3. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

La parte accionante señala que con la dilación injustificada de la UARIV se vulneran los artículos 13 y 29 de la Constitución Política y el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así como el derecho a la reparación por vía administrativa consagrado en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.



Indicó que vive con su esposo en un barrio de invasión a orillas del río Tuluá, por lo que su casa sufre constantes inundaciones y no tiene acceso a servicios públicos esenciales. Señaló que la ausencia del cumplimiento del acto administrativo quebranta sus derechos fundamentales como víctima, toda vez que han transcurrido más de veinte años desde la ocurrencia del delito de violencia sexual y, pese a que ya existe un reconocimiento para la reparación, ahora debe soportar cargas administrativas que no estaban antes contempladas.

4. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 4 de noviembre de 2021, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó notificar a la UARIV, como accionado, para que ejerciera su derecho de defensa.

5. INTERVENCIONES

5.1. La **UARIV** Informó que la accionante se encuentra debidamente incluida en el Registro Único de Víctimas y que le fue reconocida indemnización administrativa por el hecho victimizante de delitos contra la libertad e integridad sexual, a través de la Resolución No. 04102019-991038 del 2 de marzo de 2021.

Con relación al pago de la citada indemnización señaló que no se acreditó una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad según lo establecido en los artículos 4º de la Resolución 1049 de 2019 y 1º de la Resolución 582 de 2021, esto es: i) tener más de 68 años de edad, ii) tener enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social, o iii) tener discapacidad que



se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

En virtud de lo anterior, precisó que el Método Técnico de Priorización en el caso particular se aplicará el 31 de julio del año 2022 y se le informará a la señora Olga Herculía Tapie Castro el respectivo resultado, esto es, si el pago es viable para el año 2022 o para el año siguiente. Además, en cuanto a la fecha cierta de pago solicitó acogerse a lo indicado en la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019.

6. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través de sentencia de 11 de noviembre de 2021, tuteló el derecho fundamental a la reparación de perjuicios como víctima del conflicto armado de la señora Olga Cecilia Tapie Castro y le ordenó a la UARIV que en un término de tres meses (i) realice las gestiones necesarias para determinar el turno prioritario y (ii) proceda a efectuar el desembolso de la medida de indemnización.

El *a quo* indicó que la accionante debe ser tenida en cuenta en el método de priorización por tratarse de una víctima como mujer de delitos contra la libertad e integridad sexual, lo que la convierte en un sujeto de especial protección constitucional, pues según la jurisprudencia, la mayoría de las víctimas de situaciones de violencia generalizada son diagnosticadas con un desorden por estrés postraumático, por lo cual la exposición a experiencias traumáticas en una guerra conduce a elevados niveles de depresión y trastornos de la ansiedad.



Asimismo, manifestó que existe certificado de discapacidad de la accionante proferido el 5 de octubre de 2021 por el Ministerio de Salud, en el cual se indica que ella presenta una discapacidad física con un nivel de dificultad en el desempeño global del 20.83%, lo cual cubija movilidad, cuidado personal, actividades de la vida diaria y participación, situación por la cual le asiste derecho a ser priorizada de acuerdo con los criterios fijados por la UARIV.

7. IMPUGNACIÓN

La UARIV, actuando por conducto del jefe de la Oficina Asesora Jurídica, presentó impugnación contra la decisión de primera instancia y solicitó que se nieguen las pretensiones de la misma por no existir vulneración de los derechos fundamentales de la parte accionante.

Sostuvo que teniendo en cuenta que los recursos por concepto de indemnización administrativa en su gran mayoría se encuentran comprometidos, y que sólo hasta después del 31 de diciembre de 2021 se podrán identificar la totalidad de las víctimas a las que les fue reconocida pero que no cuentan con criterio de priorización, la Unidad para la víctimas aplica el Método Técnico de Priorización el 31 de julio del 2022 para determinar las personas a las cuales se les realizará la entrega de los recursos durante dicha vigencia, conforme a la disponibilidad de recursos destinados para este efecto, espacio en el cual se encuentra la parte accionante.

Recibido el expediente sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a desatar la presente controversia.



II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde a esta Sala de Subsección conocer la presente acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 080 de 2019 en cuanto señala que «las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto»².

2. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto, entiende la Sala de Subsección que el problema jurídico se circunscribe a responder si:

- ¿La UARIV, con la dilación en el cumplimiento de la orden de indemnización administrativa dada en la Resolución No. 04102019-991038 del 2 de marzo de 2021, vulneró el derecho fundamental a la reparación integral como víctima del conflicto armado de la señora Olga Hercilia Tapie Castro?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes se procederá a analizar: i) las generalidades de la acción de tutela y ii) el caso concreto.

² Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado.



3. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

3.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Constitución Política, «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 en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto».

Este mecanismo fue concebido por el constituyente para la protección inmediata, oportuna y adecuada, ante situaciones de amenaza o vulneración, de los derechos fundamentales, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

La acción, sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales que permitan proteger los derechos fundamentales del tutelante, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

4. CASO CONCRETO

En el presente asunto se resuelve la impugnación presentada por la parte accionada, mediante su representante judicial, en contra de la sentencia de 11 de noviembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle de Cauca, que amparó el derecho



fundamental a la reparación de perjuicios de víctimas del conflicto armado de la señora Olga Hercilia Tapie Castro.

Para resolver, esta Sala de Subsección considera acreditado lo siguiente:

i. La señora Olga Hercilia Tapie Castro nació el 28 de septiembre de 1961 y cuenta con 60 años de edad.

ii. Está reconocida en el Registro Nacional de Víctimas y, a través de Resolución No. 04102019-991038 del 2 de marzo de 2021, la UARIV reconoció a su favor el derecho a recibir la indemnización administrativa por el hecho victimizante de delitos contra la libertad e integridad sexual en calidad de víctima directa y en cuantía equivalente al 100%.

iii. Con ocasión de la violencia sexual de la que fue víctima, la accionante quedó con secuelas físicas en su pelvis y cadera, por lo que fue certificada como persona en condición de discapacidad por su diagnóstico de coartrosis primaria bilateral y *«se le realizó cirugía de pelvis y ambas caderas (reemplazo), presentando además cambios óseos degenerativos a nivel de la columna lumbosacra»*.

iv. La UARIV, para efectos de definir una situación de urgencia manifiesta, señala lo consignado en los artículos 1° de la Resolución 582 de 2021 y 4° de la Resolución 1049 de 2019, según los cuales para acceder a la priorización se necesita tener:

- Más de 68 años de edad.



- Enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

De conformidad con lo anterior, no existe discusión frente a la titularidad del derecho a la reparación integral que recae y ya fue reconocido en favor de la señora Olga Herculía Tapie Castro, sino si el caso debe ser estudiado de forma prioritaria por la UARIV, para efectos de resolver si la accionante tiene derecho al pago de su indemnización de forma priorizada.

Frente a esto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1719 de 2014:

«[...]

1. Se presume la vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, el riesgo de sufrir nuevas agresiones que afecten su seguridad personal y su integridad física, y la existencia de riesgos desproporcionados de violencia sexual de las mujeres colombianas en el conflicto armado conforme a lo previsto en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional.

En consecuencia, la adopción de las medidas provisionales de protección a que haya lugar, no podrá condicionarse a estudios de riesgo por ninguna de las autoridades competentes.

[...]»



De igual modo, la Corte Constitucional ha sostenido que el cuerpo de las mujeres en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado ha sido usado como arma y campo de guerra, y así la violencia sexual es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible debido a que en este tipo de violencia: i) los actores armados han seguido cometiendo actos de violencia sexual en contra de mujeres; ii) se inscriben en contextos de discriminación y las violencias de género; iii) se evidencian las acciones en toda clase de actos de barbarie contra las mujeres perpetrados por los diferentes actores armados; (iv) tiene alta probabilidad de repetición o de generación de fenómenos de revictimización; entre otros aspectos.

Asimismo, el mismo tribunal constitucional señala que:

«En consideración a lo anterior, se ha comprobado que la violencia ejercida en el conflicto armado interno colombiano victimiza de manera *diferencial y agudizada* a las mujeres, debido a que: i) por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre ellas y, ii) como víctimas sobrevivientes de actos violentos se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, las mujeres deben sobrellevar cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres, *lo que hace que las mujeres desplazadas estén altamente expuestas al riesgo de violencia y abuso sexuales*, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual y, *iii) el surgimiento de dinámicas sexualmente violentas se exacerba durante la etapa de emergencia del desplazamiento.*

Las víctimas de violencia sexual sufren diversos traumas y afectaciones complejas, por lo que la Corte ha sostenido: "*(...) la mayoría de las víctimas de situaciones de violencia generalizada son diagnosticadas con un desorden por stress post traumático. Las cargas de brutalidad y violencia muestran que muchas víctimas son*



sometidas a situaciones de terror en condiciones de indefensión. El trauma queda inscrito de forma inconsciente y retorna intempestivamente sin que el sujeto pueda contenerla o reprimirla, por lo cual la exposición a experiencias traumáticas en una guerra conduce a elevados niveles de depresión y trastornos de la ansiedad”».

Es por lo anterior que, tanto siguiendo lo dispuesto por el ordenamiento jurídico como por lo consignado en las pruebas obrantes en el expediente, en las cuales se acredita la condición de discapacidad de la señora Tapie Castro, se tiene que ella sí encaja dentro de los casos de extrema vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado para efectos de estudiar si deben ser priorizadas al momento del pago de la indemnización administrativa, siguiendo los reglamentos fijados por la UARIV.

No obstante lo anterior, esta Sala de Subsección debe precisar que en el numeral segundo de la sentencia que se impugna, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, además de la orden para la priorización del turno, ordenó el desembolso de la indemnización, alcance que debe ser precisado, porque de la orden dictada se parte de que la accionante debe ser priorizada sin advertir que ese es un estudio que debe realizar la autoridad administrativa.

Al respecto, es necesario resaltar que el marco de competencia del juez constitucional se circunscribe a ordenarle a la UARIV que se realice el estudio de forma prioritaria, no hasta 2022 o 2023 como indicaron en su impugnación, sino de conformidad con el hecho victimizante sufrido por la accionante y sus condiciones de vida, y que, a partir de ahí, se resuelva el pago de la indemnización administrativa que ya fue ordenado.



En este orden de ideas, se confirmará lo resuelto en la sentencia de 11 de noviembre de 2020, pero se modificará parcialmente el numeral segundo en la orden dada, en el sentido de precisar que el estudio acerca de la priorización lo debe realizar la entidad teniendo en cuenta las condiciones de la víctima, que se trata de una mujer de sufrió violencia sexual y que está acreditado que es una persona en condición de discapacidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sección Segunda, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO.- MODIFÍCASE el numeral segundo de la sentencia de 11 de noviembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el cual quedará así:

«**SEGUNDO: ORDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS** que dentro del término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice el estudio de la priorización del turno para el desembolso de la medida de indemnización administrativa que le fue reconocida en favor la señora **OLGA HERCILIA TAPIE CASTRO**, teniendo en cuenta las condiciones de la víctima y la situación de vulnerabilidad que esta acredita».

SEGUNDO.- CONFÍRMASE el resto de la sentencia de 11 de noviembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que amparó el derecho fundamental a la reparación de



Radicado: 76001-23-33-000-2021-01056-01
Accionante: Olga Herculía Tapie Castro

perjuicios en su calidad de víctima del conflicto armado de la señora Olga Herculía Tapie Castro, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

CUARTO.- Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta Providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

QUINTO.- REGÍSTRASE la providencia en la plataforma SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

La anterior providencia fue firmada electrónicamente y se encuentra disponible en su respectivo expediente digital en el Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI, al cual se puede acceder escaneando el código QR visible a la derecha o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/>.

