



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017)

SALA TERCERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas

ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.
ACCIÓN: ACCIÓN DE TUTELA.
PROCESO: 70-001-33-33-002-2017-00060-01
DEMANDANTE: MANUEL MARCIANO HERNÁNDEZ LANCE
DEMANDADO: UAERIV

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Tribunal, la impugnación interpuesta por la parte accionada en oposición a la sentencia proferida, por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO - SUCRE, el día 9 de mayo de 2017, en la cual se amparo el derecho fundamental de petición del señor MANUEL MARCIANO HERNÁNDEZ LANCE.

1. ANTECEDENTES:

1.1. LA SOLICITUD DE TUTELA.

El señor MANUEL MARCIANO HERNÁNDEZ LANCE, presentó Acción de Tutela, el día 24 de abril de 2017, en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición.

Como **fundamentos fácticos**, la parte accionante manifiesta que el día 7 de marzo del año 2017, presentó derecho de petición a la entidad accionada, y hasta la fecha han transcurrido los 15 días que concede la ley 1437 de 2011 y la respuesta dada por la entidad, no satisface lo solicitado, razón por la que considera que no cumple

con los requisitos exigidos por la constitución política de Colombia.

Con base en los anteriores supuestos, el actor **PRETENDE** se ampare su derecho fundamental y que se ordene a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y/o quien corresponda, resolver en el término de 48 horas la petición presentada el día 07 de marzo de 2017.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 24 de abril de 2017 (fol. 4 y 7).
- Admisión de la demanda: 26 de abril de 2017 (fol. 9).
- Notificación: 26 de abril de 2017 (fol. 10-16).
- Contestación de la demanda: 26 de abril de 2017 (fol. 17-35).
- Sentencia de primera instancia: 09 de mayo de 2017 (fol.36-47).
- Impugnación: 10 de mayo de 2017 (fol. 72-90).
- Concesión de la impugnación: 15 de mayo de 2017 (fol. 101).

1.3. INFORME RENDIDO POR PARTE DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS¹:

La parte accionada contestó la acción de tutela solicitando se declare improcedente, por las siguientes consideraciones; **i)** el acceso a las medidas preventivas de la ley 1448 de 2011 para las víctimas se concretan de manera gradual, progresiva y sostenible, debido a que no todas las víctimas están en las mismas circunstancias de hecho y dado el universo de víctimas es necesario priorizarlos casos según la situación, **ii)** no es jurídica ni físicamente posible que el estado indemnice a todas las víctimas al mismo tiempo, refiere que hay que darle cumplimiento al principio de sostenibilidad fiscal, razón por la que la acción de tutela no es el instrumento procesal para anticipar la ruta o el pago, se debe permitir que el estado active el procedimiento normal de atención, asistencia y reparación integral a todas las víctimas en igualdad de condiciones, **iii)** para esto, la unidad para las víctimas definió mediante Resolución 090 de 2015 los criterios de priorización para otros hechos diferentes al desplazamiento forzado.

¹ Folios 17 a 22 del C. Ppal.

Enfatiza la entidad accionada, que ha realizado dentro del marco de su competencia, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales del solicitante, a su vez arguye esta entidad, que conforme a los hechos invocados como fundamentos de la demanda de acción de tutela y las pruebas aportadas por la misma, la presunta violación que el accionante alega haber sufrido por parte de esta entidad se encuentra configurada como un **hecho superado**, dado que la respuesta dada al accionante fue, clara, precisa y congruente con lo solicitado y resolvió de fondo su petición.

1.3.1. LA SENTENCIA IMPUGNADA²:

La Juez de primera instancia, luego de estudiar el tema del derecho fundamental de petición y su trascendencia en el ámbito de las víctimas del conflicto armado, concedió el amparo solicitado, ordenando a la entidad accionada, que en el término de 48 horas, procediera a emitir respuesta de fondo, clara y congruente a la solicitud de fecha 7 de marzo de 2017, elevada por el accionante, teniendo en cuenta su condición de vulnerabilidad y estado de indefensión.

Como fundamento de la anterior decisión, el *A quo* sostuvo que la vulneración de derecho de petición se presenta por la negativa de un agente de emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al peticionario, pues el derecho de petición faculta a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a la autoridades públicas y en casos especiales a los particulares, e involucra al mismo tiempo la obligación para la autoridad pública de emitir una respuesta que, si bien no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, si debe ser oportuna, resolver de fondo lo requerido.

Concluye argumentando que, se configura la vulneración del derecho de petición del accionante, como quiera que la entidad no resolvió de fondo la solicitud, al no responder si tiene o no derecho, o en el caso de tener derecho a esa indemnización, cuál es su porcentaje, fecha oportuna de pago, entre otros aspectos, pues es la supuesta respuesta solo se limita a indicar el trámite legal de las indemnizaciones administrativas, sin absolver las pretensiones señaladas en el derecho de petición.

² Folios 36 a 47 del C. Ppal.

1.4. LA IMPUGNACIÓN³:

Inconforme con la sentencia de primera instancia, la entidad accionada presenta impugnación, solicitando que se revoque la decisión y en su lugar se niegue las peticiones de la acción constitucional, señalando que al accionante se le respondió su petición con base en los parámetros de la Ley 1448 de 2011, informándole debía realizar el proceso de identificación y documentación de destinatarios de indemnización y de igual manera efectuar la verificación de los criterios de priorización; para que de esa manera se iniciara la ruta integral en la dirección territorial o punto de la unidad donde deberá allegar la documentación solicitada.

Así mismo, indicó que se debe tener en cuenta que este sistema debe administrarse de acuerdo con los principio de **progresividad, gradualidad y sostenibilidad**, y así la unidad para las víctimas irá otorgando la indemnización gradualmente, contando para ello con un plazo hasta el año 2021, advirtiendo que conforme a las disposiciones legales se deberán priorizar a las víctimas que presentaron su solicitud por el decreto 1290 de 2008 y a las que son parte de las sentencias de justicia y paz, siendo necesario tener en cuenta también el principio de sostenibilidad fiscal, siendo factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización, lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas, si no por el contrario garantiza que en cierto periodo de tiempo y no de manera inmediata y así lograr que todas sean reparadas.

Alega la entidad accionada, que conforme a los hechos invocados como fundamento de la demanda de tutela y las pruebas aportadas por la Unidad de Víctimas, en el presente proceso, se configura un **hecho superado**, dado que la respuesta administrativa al accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado, proferida antes del fallo y que resolvió de fondo la petición.

2. CONSIDERACIONES:

2.1. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32.

³ Folio 72 a 90 C. Ppal.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Sobre la base de los antecedentes reseñados, corresponde a este Tribunal, verificar, *si la entidad accionada transgredió el derecho de petición ante la falta de una respuesta oportuna y de fondo en relación con la solicitud de reconocimiento de la indemnización por vía administrativa a la que presuntamente tiene derecho el actor como víctima del conflicto armado, por el hecho victimizante de homicidio o si en su defecto se configuró el hecho superado con la respuesta suministrada a través de la comunicación No. 201772012566751 del 27 de abril de 2017.*

Para dar solución a los anteriores planteamientos, se abordaran los siguientes temas, **(i)** Generalidades de la acción de tutela., **(ii)**, El derecho fundamental de petición en el marco del procedimiento de reparación administrativa a las víctimas. Y **iii)** El caso concreto.

2.2.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

La **TUTELA** es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política y dentro de los casos descritos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta su ejercicio.

La acción de amparo, permite que toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, tenga una acción constitucional para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, agregando a renglón seguido que dicha protección consistirá "*en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo*".

Según el texto constitucional, para que la protección constitucional en sede de tutela proceda, no basta que se compruebe la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales, sino que es indispensable que el solicitante de la tutela no cuente con

otro medio de defensa judicial al que pueda acudir para lograr su protección, a no ser que utilice el mecanismo para evitar un perjuicio irremediable⁴.

El Consejo de Estado se ha manifestado en el sentido de indicar que *"su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos jurídicos pertinentes"*⁵

Ahora bien, no puede perderse de vista que la acción de tutela por su naturaleza residual y subsidiaria⁶ no está diseñada para reemplazar las acciones o vías judiciales ordinarias a las cuales la persona puede acudir para hacer valer sus derechos. Por ello, como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza.

La doctrina fundada en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional⁷, ha señalado que, *"la tutela no reemplaza a otros medios de defensa judicial, no los suprime o desplaza, ni compite o alterna con ellos. Basta que exista otro medio de defensa (eficaz e idóneo) para la protección del derecho fundamental, y la tutela es improcedente. La Corte ha dicho desde un comienzo que la acción de tutela no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre este y la acción de tutela porque siempre prevalece, con la excepción dicha –la acción ordinaria."*⁸

Sobre la procedencia de la acción de tutela, en caso de reparación a las víctimas del

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵ Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia del 19 de febrero de 2015. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03259-00. Consejera Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 29 de julio de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ Ver entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-543 de 1992, T-331 de 1997, T 106 de 1996 y T 119 de 1997.

⁸ CORREA HENAO, Néstor Raúl. Derecho procesal de la acción de tutela. Editorial, ediciones jurídicas Ibáñez, Tercera edición 2009. Pág. 84.

conflicto armado, el H. Consejo de Estado⁹, señaló:

Visto lo anterior, la Sala precisa que la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a la reparación, se refiere a que el Juez de tutela debe garantizar que la víctima pueda acceder a los mecanismos previamente establecidos por el Estado Colombiano para reparar integralmente los perjuicios, de suerte que, si se ordena la indemnización en abstracto establecida por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, se estaría vulnerando abiertamente el derecho a la igualdad de las personas que acceden a tales mecanismos y que no instauran la acción de tutela, además de que deslegitimaría los instrumentos establecidos para ello.

De acuerdo a la sentencia citada, la tutela no es la vía idónea para tramitar ni reconocer las indemnizaciones solicitadas con ocasión de los perjuicios causados por el conflicto armado. Las víctimas antes de acudir a este mecanismo constitucional, deben agotar todos los procedimientos administrativos existentes para la obtención de la reparación, ya que no es procedente que a través de esta acción preferente y sumaria se ordene el pago de suma alguna, pues, se advierte que ese no el objeto de la misma, el cual en estos casos particulares, no es otro, que "otorgar a las víctimas de la violencia una garantía en el acceso a los mecanismos previamente establecidos por el Estado para reparar integralmente los daños causados, pues de esta manera se evita una deslegitimación de tales mecanismos y la vulneración del derecho a la igualdad de las personas que sí acceden a tales medios de defensa, por lo que se ordenará a la entidad competente proceder con el trámite respectivo"¹⁰.

Así las cosas, la acción de tutela se torna improcedente cuando quiera que los accionantes cuenten con otros medios de defensa a su alcance para la protección de sus derechos y, sólo cuando se observe vulneración alguna, o se esté en presencia de un perjuicio irremediable, es que se hace procedente su estudio en cuanto reconocimiento y pago de la indemnización administrativa se refiere.

2.2.2. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE REPARACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO.

Sobre el caso de conocimiento, tenemos que, las solicitudes hechas por el actor en ejercicio del derecho de petición, tienen que ver directamente con el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por el homicidio de su hijo.

⁹ sentencia de 17 de mayo de 2012, Rad. 2011-01385-01(AC), C.P. María Elizabeth García González.

¹⁰ sentencia de 17 de mayo de 2012, Rad. 2011-01385-01(AC), C.P. María Elizabeth García González

Así las cosas, es menester hacer un breve estudio de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y los plazos establecidos en el marco normativo pertinente a este tema, sin dejar de lado el análisis de la cláusula general que comporta el ejercicio del derecho fundamental de petición.

En este orden tenemos que, el derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución".

Derecho sobre el cual la Corte Constitucional ha afirmado, que *"es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa y se garantizan otros derechos constitucionales, como el derecho a la información, a la participación política y a la libertad de expresión"*¹¹

En reiterada jurisprudencia¹², el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido, que en la pronta resolución, por parte de la autoridad a quien se dirige la petición, más no en la formulación, que no deja de ser un aspecto formal, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales.

En cuanto al núcleo esencial del derecho de petición, la Corte Constitucional¹³ ha señalado que comprende los siguientes elementos¹⁴: *"i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)*¹⁵; *ii.) Una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo*

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T 630 de 2002.

¹² Entre ellas, la Sentencia T- 495 de 1992.

¹³ Ver entre otras las sentencias T-220 de 1994; T-515 de 1995; T-309 de 2000; C-504 de 2004; T-892, T-952 y T-957 de 2004. Ver, Corte Constitucional, sentencia T 207 de 2007. Igualmente consultar T-213 de 2005, T-657, T-658 y T-692 de 2004, T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-281 de 1998 de la misma Corporación.

¹⁴ Ver sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada recientemente por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante sus diferentes Salas de Revisión.

¹⁵ Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre las más recientes las siguientes: T-091, T-099, T-143, T-144, T-144 y T-1099 de 2004.

o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv.) Una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido”.

En esa dirección, la respuesta que se entregue, debe resolver de manera precisa y completa el escrito sometido a su consideración¹⁶ y, por ende no se considera satisfecho este derecho, cuando la administración da respuestas evasivas o se limita a la simple afirmación que el asunto se encuentra en revisión, porque “el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo requerido, respetando el término concedido para tal efecto. Sin embargo, esa garantía no sólo implica que la solución al petitum se emita dentro del plazo oportuno, sino que dicha respuesta debe: i) ser de fondo, esto es, que resuelva la cuestión sometida a estudio, sea favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario; ii) ser congruente frente a la petición elevada; y, iii) ser puesta en conocimiento del solicitante. Entonces, si la respuesta emitida por el ente requerido carece de uno de estos tres presupuestos, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental”¹⁷

Quiere decir lo anterior que el derecho de petición se satisface sólo con las respuestas, que deciden, que concluyen, que afirman una realidad, que satisfacen una inquietud, u ofrecen certeza al interesado (Sent. T-439 de 1998). Por lo tanto, se revela vulneración de este derecho constitucional, cuando no hay respuesta a la petición formulada o cuando su resolución es tardía.

Ahora bien, la norma superior (Art. 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, que por regla general está dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1755 de 2015, que establece un plazo de quince (15) días para dar respuesta a las solicitudes de contenido particular, diez (10) días, para solicitar

¹⁶ Ver sentencia T -166 de 1996, donde se señaló: “...ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de sostener que el derecho de petición no se ve satisfecho simplemente porque la autoridad ante la cual se eleva la solicitud se limite a responder y menos a acusar recibo, sino que debe producirse una respuesta que guarde relación con lo solicitado, sin que ello implique necesariamente, que ella deba ser favorable; es decir, que el funcionario competente está en la obligación de analizar a fondo la petición para emitir una respuesta que guarde relación directa con lo solicitado en la misma”

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T 490 de 2007.

documentos e información y treinta (30) días para solicitudes relacionadas con consultas. En caso de no recibirse respuesta de fondo por parte de las autoridades dentro del término señalado, se vulnera el derecho de petición constitucionalmente protegido.

La Ley 1755 de 2015, es el marco normativo que regula el texto constitucional, y al respecto estableció:

"Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, **se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.***

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. *Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. *Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto" (NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO).*

Como se anotó al inicio de este acápite, es importante hacer una breve descripción de las normas más relevantes que regulan el tema de la reparación administrativa, por lo cual se debe señalar que, la Ley 1448 de 2011, "*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*", ha sido reconocida como una ley de justicia transicional, que tiene como propósito definir acciones concretas tanto de naturaleza judicial como administrativa, al igual que acciones de naturaleza social y económica,

dirigidas a individuos como a colectivos, y destinadas a las víctimas de infracciones al DIH y de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Artículo 1º).

Al tiempo, el Decreto 4800 de 2011 "*por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*", estableció los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 con el fin de garantizar la materialización de sus derechos constitucionales. En el artículo 155 se fijó el régimen de transición para solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición del Decreto 4800 de 2011, disponiendo en su texto, que las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del Decreto 4800 de 2011 no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el RUV y deberá seguirse el procedimiento establecido en el último decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este registro. Agrega que si el o los solicitantes ya se encontraran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD), se seguirán los procedimientos establecidos en el Decreto 4800 de 2011 para la entrega de la indemnización administrativa.

No obstante, el parágrafo 1º del mismo artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 establece que el o los solicitantes a los que se refiere este artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el RUV, se encontraren inscritos en el RUPD o se les reconozca la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo.

En conjunto con lo dicho, la persona que pretenda reclamar la reparación administrativa por cumplir con la calidad de víctima, que se describe en el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, deberá previa inscripción en el Registro Único de Víctimas solicitarle a la UARIV, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad de Víctimas lo considera pertinente (artículo 151). En ese orden, si hay lugar a ello, se entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y

priorización.

Tal como se observa del marco normativo descrito, pese a que se señala de manera precisa el procedimiento para la solicitud de la indemnización administrativa, no se advierte ningún término para que las entidades encargadas den respuesta a las peticiones relacionadas con el tema, ni la Ley 1448 de 2011, ni su Decreto reglamentario 4800 de 2011 fijaron plazos para dar una oportuna respuesta a las solicitudes elevadas en virtud del reconocimiento de dicha prerrogativa.

Teniendo en cuenta esto, el H. Consejo de Estado¹⁸ hizo un estudio del tema en un caso análogo al que nos ocupa, determinado que, uno de los parámetros que debe tenerse en cuenta para establecer si en un caso concreto existió o no vulneración al derecho de petición, era precisar el término legalmente establecido para resolver la solicitud materia de análisis, a fin de verificar en un momento específico si es o no exigible la respuesta correspondiente, y en el caso de haberse proferido, si fue o no emitida oportunamente, advirtiendo igualmente sobre el vacío legislativo de los términos para resolver solicitudes en materia de indemnizaciones administrativas, por lo que para absolver dicho tema, analizó la pertinencia de una serie de plazos a la luz del estudio de tres hipótesis con sus respectivas dificultades.

Estas tres alternativas son, **(i)** Aplicación extensiva del término de 60 días previsto en el procedimiento de inclusión en el Registro Único de Víctimas acogiendo el término contenido en el artículo 156 de la ley 1448 de 2011, **(ii)** Aplicación del término de 15 días dispuesto para la solución de derechos de petición de carácter particular y **(iii)** El juez de tutela teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto, debe establecer si se han vulnerado o no los derechos invocados, y por consiguiente si se advierte o no por parte de las entidades accionadas, una actitud diligente frente a las solicitudes que se le han presentado, sobre todo cuando éstas son realizadas por sujetos de especial protección como las víctimas del conflicto.

El primer supuesto fue explicado bajo el entendido que, el término de 60 días previsto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, para resolver las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas, también es aplicable a la resolución de

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA – SUBSECCION “B”. Sentencia del 15 de enero de 2015. C.P. Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE. Actor. ÉDGAR FERNANDO MELO CAICEDO. Accionado. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Radicado: 11001-03-15-000-2014-03198-00.

peticiones de reparación administrativa, sobre todo frente aquellas que fueron presentadas durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, teniendo en cuenta que el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 indica, que las solicitudes de reparación administrativa presentadas durante la vigencia del Decreto 1290, se tendrán como solicitudes de inclusión en el registro, por lo que seguidamente se han consultado las normas que en la actualidad regulan lo concerniente a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, entre ellas el artículo 156 de la Ley 1448, que se reitera establece un plazo máximo de 60 días, para que la referida Unidad decida si acepta o niega una petición de inclusión al Registro Único de Víctimas.

No obstante esa H. Corporación también planteó una dificultad al momento de llenar el vacío legislativo bajo la aplicación de esta hipótesis, argumentando que, no es lo mismo decidir si una persona debe o no inscribirse en el Registro Único de Víctimas, a resolver si una persona tiene derecho a ser reparada administrativamente con una suma de dinero, y ligado a lo anterior, en qué monto, quiénes serían los beneficiarios de éste, y por consiguiente, cuál es tabla de indemnización a tener en cuenta, en atención a que, algunas personas deben ser reparadas a partir de los criterios del Decreto 1290 de 2008, y otras con los previstos en el Decreto 4800 de 2011. En segundo lugar, la aplicación que se ha hecho del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, para precisar el término de resolución de las peticiones de reparación administrativa, se ha realizado a partir de dos supuestos, de un lado, que las peticiones de reparación se hayan realizado durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, y de otro, de asumir que el solicitante en principio no está incluido en el Registro Único de Víctimas, **por lo que a partir de la referida argumentación, difícilmente puede sostenerse que el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, también es aplicable para determinar el plazo de resolución de solicitudes de reparación administrativa presentadas durante la vigencia del 4800 de 2011**, y aún más, por personas que ya hacen parte del referido registro, verbigracia, porque estaban incluidas en el Registro Único de Población Desplazada.

La segunda alternativa fue explicada en torno a que, ante el vacío existente podría predicarse que son aplicables los términos Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011¹⁹, que establecen frente a peticiones de carácter particular el término de 15 días, no obstante a criterio de la H. Corporación se determinó que igualmente **existía una**

¹⁹ Términos hoy regulados por la Ley 1755 de 2015.

dificultad en su aplicación, teniendo en cuenta que dicho término resultaba insuficiente en atención a la complejidad de los asuntos que debe resolver la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y a la gran cantidad de solicitudes que dicha entidad debe resolver, máxime cuando en virtud de la Ley 1448 de 2011, se pretende lograr la reparación de todas las víctimas de la violencia desde el 1º de enero de 1985 en adelante.

La tercera y última hipótesis referida en la sentencia que se cita, se formó en virtud de la dificultad de dar aplicación a las dos anteriores alternativas, llegando a la conclusión el H. Consejo de Estado, que frente a situaciones como la que es objeto de análisis, el juez de tutela teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto, debe establecer si se han vulnerado o no los derechos invocados, y por consiguiente si se advierte o no por parte de las entidades accionadas, una actitud diligente frente a las solicitudes que se le han presentado, sobre todo cuando éstas son realizadas por sujetos de especial protección como las víctimas del conflicto²⁰.

Por lo anotado se puede concluir que, la inexistencia de un término para la resolución del mencionado tipo de petición, si bien dificulta en alguna medida el análisis del caso de autos, no impide evaluar la actitud de la parte accionada frente a las solicitudes elevadas por los demandantes, a partir de las pruebas aportadas al proceso y de las manifestaciones que realizan los distintos intervinientes en el mismo, mirando en todo caso, si el tiempo transcurrido entre la petición y el silencio de la administración al momento de presentación la tutela, es tan prolongado que da al traste con la transgresión del derecho fundamental invocado.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado respecto al tema, señalando para tal efecto:

*"Esta Corporación ha señalado que cuando se trate de la **resolución de las peticiones elevadas por la población en situación de desplazamiento**, la entidad encargada de resolverlas deberá hacerlo teniendo en cuenta los siguientes criterios y requisitos: **i) incorporar la solicitud en la lista de desplazados peticionarios, ii) informarle al desplazado dentro del término de quince (15) días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; iii) informarle dentro del mismo término si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que***

²⁰ Valga la pena mencionar, que en esta providencia que se estudia, el H. Consejo de Estado, no obstante a optar por la última de las alternativas señaladas, resolvió amparar el derecho fundamental invocado, y le concedió el término máximo de 60 días, al ente demandado, en virtud de las actuaciones que eventualmente tuviese que adelantar la entidad para resolver de fondo las peticiones por la complejidad de las mismas

pueda acceder a los programas de ayuda; iv) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; v) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para que se reciba efectivamente (sic). En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados.

(...)

*En síntesis, la Corte ha considerado **que el derecho fundamental de petición tiene una connotación particular cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional**. En el caso de las personas en situación de desplazamiento, para la satisfacción de este derecho, en especial se deben tener en cuenta los elementos señalados con anterioridad, **en atención a que estos sujetos requieren de medidas especiales de protección**.²¹”*

Teniendo en cuenta las anteriores bases jurisprudenciales y el marco normativo descrito, pasa la Sala al estudio de la presunta vulneración del derecho fundamental de petición con ocasión del caso en particular.

3. EL CASO CONCRETO.

Recapitulando, en el sub examine, la parte actora persigue que por vía de acción de tutela se le ampare su derecho fundamental de petición, el cual tiene que ver con la solicitud que le hiciera a la UAERIV, pretendiendo obtener una pronta respuesta respecto al reconocimiento y pago de una indemnización administrativa en los términos de la Ley 1448 de 2011, por el homicidio de su hijo.

3.1. Análisis de vulneración del derecho fundamental de petición.

El actor presentó solicitud en ejercicio del derecho de petición el 7 de marzo de 2014²², según nota de recibo por parte de un funcionario de la UAERIV (folio 5 y 6).

El texto de la petición señala:

"1. Se revise mi caso de inmediato para que sea agilizada la indemnización a la cual tengo derecho por ser víctima del conflicto armado, por el hecho victimizante de homicidio

2. Se me fije la fecha exacta para la entrega de la indemnización de acuerdo a lo manifestado a lo largo de la presente petición”.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Posición reiterada en la sentencia T-525 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²² Fechado 28 de febrero de 2017.

A su turno la UAERIV, tanto en la contestación a la demanda²³ como en el escrito de impugnación²⁴, reiteró, que ya había emitido una respuesta que resolvió de fondo el requerimiento del actor, a través de la comunicación No. 201772012566751 del 27 de abril de 2017, enviado por correo certificado 472 a la dirección destinada para notificaciones²⁵.

Del mentado oficio se puede leer textualmente:

"C. pronunciamiento de fondo sobre su caso concreto.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, encontramos que la solicitud de reparación administrativa por el hecho victimizante de homicidio, a la fecha ha sido cancelada parcialmente en el porcentaje que le corresponde a la señora FLOR DEL ROSARIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ por lo tanto se deberá:

- 1. Realizar el proceso de identificación y documentación de destinatarios de indemnización.*
- 2. Realizar la verificación de los criterios de priorización.*

De forma adicional al procedimiento de identificación de criterios de priorización de la indemnización y la identificación de destinatarios de la Indemnización, la Unidad en la realización del PAARI en el momento de reparación, orientara a las víctimas sobre el acceso a las demás medidas de reparación.

Tenga en cuenta que las medidas de reparación son 5, la indemnización por vía administrativa sólo es una de ellas, a continuación, se las enumeramos:

- 1. Indemnización Administrativa + Programa de Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de la indemnización (Talleres de Educación Financiera, asesoría sobre la inversión, talleres específicos por línea de inversión, estrategias de acompañamiento a la inversión focalizadas.*
- 2. Satisfacción: (i) Exención al servicio militar obligatorio; (ii) carta de dignificación; (iii) acciones simbólicas; (iv) conmemoraciones; (v) iniciativas locales de memoria (vi) acompañamiento en los procesos adelantados por la Fiscalía para la entrega de restos o cuerpo de personas desaparecidas*
- 3. Rehabilitación: (i) Física (ii) Emocional a través del PAPSIVI (iii) Estrategia de Recuperación Emocional Grupal - Unidad para las Víctimas*
- 4. Restitución: (i) Tierras, (ii) Retomo o Reubicación; (iii) Créditos y Pasivos; (iv) Restitución de Condiciones para el empleo y autoempleo, (v) Carrera Administrativa*
- 5. Garantías de no Repetición: (i) Acciones generadas por el Estado para la no repetición de los hechos"*

La Sala, en consulta hecha a la página web de la empresa de mensajería 472, pudo constatar, que efectivamente la comunicación le fue entregada al actor, el día 4 de mayo de 2017 a las 03:34:00 pm., a la dirección CL 42E 17E 26 Barrio Normandía de Sincelejo-Sucre²⁶.

²³Folio 55 a 67 C.Ppal.

²⁴ Folio 72 a 79 C.Ppal.

²⁵ Oficio, folio 62 y ss, anexos de comprobante de entrega folios 68, 69 y 70.

²⁶<http://svc1.sipost.co/trazawebsip2/firmReportTrace.aspx?ShippingCode=RN749074970CO>

En este orden, es importante resaltar, que este Tribunal es respetuoso de los trámites administrativos que se adelantan al interior de las entidades que tienen a su cargo salvaguardar los derechos de las víctimas y solventar sus necesidades, que en cierta forma se tornan complejos debido a la gran cantidad de solicitudes que deben resolver, no obstante considera esta Magistratura, que la respuesta contenida en la comunicación No. 201772012566751 del 27 de abril de 2017, no satisface el núcleo esencial del derecho de petición del que es titular el actor, pues en ella solo limitó a informar el procedimiento legal, a indicar que pasos debe seguir, sin explicar cómo se adelanta dicho procedimiento.

Aunado a lo anterior, no se puede dejar de lado, que la petición es clara en requerir de la entidad, que se le informe la fecha de entrega de la indemnización administrativa, sobre el cual se le anunció que a la fecha ha sido cancelada parcialmente en el porcentaje que le corresponde a la señora FLOR DEL ROSARIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ, pero nada se dijo en lo pertinente al señor MANUEL MARCIANO HERNÁNDEZ LANCE (actor).

Siguiendo los derroteros jurisprudenciales anotados en acápite anterior, se considera que la respuesta entregada por la accionada no es congruente con la petición del actor ni resuelve de fondo su petición en debida forma, porque si bien se puede considerar como una respuesta formal, porque le reconoce la calidad de víctima y se afirma haber realizado un pago, también lo es, que el derecho de petición no se materializó efectivamente, puesto que la entidad accionada no le manifestó de forma particular si le cancelaría o no la Reparación Administrativa.

Ahora, aunque el juez constitucional no puede entrar a definir el sentido de la respuesta de una solicitud que en ejercicio del derecho de petición se presente, sí debe velar que con la respuesta le sean garantizados sus derechos al solicitante, por tanto, no puede la Sala desconocer la actuación violatoria de la entidad accionada, toda vez que se limita a informar que el pago fue efectuado a los destinatarios, sin especificar, se repite, a quienes se les hizo, y ello, no se concreta en una respuesta efectiva que le dé solución o por lo menos esclarezca la solicitud del actor, todo lo contrario, como se vio da una respuesta evasiva e incompleta que deja al peticionario en la misma incertidumbre que se encontraba al momento de presentar su petición, desconociéndosele flagrantemente su derecho fundamental, circunstancia por la cual no se estructura la figura del hecho superado alegada por la parte accionada en su impugnación.

Por otra parte, se tiene que desde la fecha en que se presentó la solicitud, esto es el 07 de marzo de 2017, a la actualidad, han pasado más de 4 meses sin que se resuelva de fondo la petición del actor, sobrepasando con creces los plazos estudiados en esta providencia respecto al tiempo de resolución de las solicitudes que en materia de indemnización administrativa se presenten, 15 días (peticiones de interés particular, en los términos de la ley 1755 de 2015) el término de 15 días según los planteamientos de la H. Corte Constitucional en la jurisprudencia que se citó (sentencia T-025 de 2004 y T-525 de 2015) y aun se sobrepasó el término de los 60 días, que estudio el H. Consejo de Estado en su jurisprudencia (Sentencia del 15 de enero de 2015).

Así las cosas, se **CONFIRMARÁ** la sentencia impugnada, que amparó el derecho fundamental del actor, resaltando que la UAERIV deberá resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente, la petición de reconocimiento de la indemnización por vía administrativa elevada por Manuel Marciano Hernández Lance, notificando en el mismo término la respuesta correspondiente.

4. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 9 de mayo de 2017 por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE., por las razones expuestas en esta Sentencia.

SEGUNDO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

TERCERO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

CUARTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI. .

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta No.102

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA