



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas

Sincelejo, veintiuno (21) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.
ACCIÓN: ACCIÓN DE TUTELA.
PROCESO: 70-001-33-33-004-2017-00206-01
DEMANDANTE: DELCY JUDITH PÉREZ MONTAÑA
DEMANDADO: UAERIV¹

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Tribunal, la impugnación interpuesta por la parte accionada en oposición a la sentencia proferida, por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO - SUCRE, el día 15 de agosto de 2017, en la cual se amparo el derecho fundamental de petición de la señora DELCY JUDITH PÉREZ MONTAÑA.

1. ANTECEDENTES:

1.1. LA SOLICITUD DE TUTELA.

La señora DELCY JUDITH PÉREZ MONTAÑA,, presentó acción de tutela en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, por la presunta vulneración de su derechos fundamentales al debido proceso, vida digna y mínimo vital.

Como **fundamentos fácticos**, la parte accionante manifiesta que en el año 2008, fue reconocida por la UARIV como desplazada y vinculada al programa de ayuda humanitaria, siendo incluida en el Registro Único de Víctimas.

Afirma que las ayudas humanitarias a las que tenía derecho, le fueron

¹ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

entregadas de manera esporádica y no constantes por la UARIV, violando con ello sus derechos fundamentales al mínimo vital e igualdad.

Indica que hace más de tres (3) años que no recibe ningún tipo de ayuda, así como tampoco la indemnización, lo cual ha afectado su calidad de vida, pues aunque fue contratada para laborar tres horas diarias como aseadora en una dependencia pública, a través de un contratista, con un salario mensual de \$250.000 pesos, este no le permite solventar todos los gastos que acarrea un hogar, como lo son servicios públicos, comida, vestido, vivienda, gastos médicos etc., afectando en gran manera su calidad de vida y el mínimo vital.

Situación anterior que surgió como impedimento para seguir recibiendo dichas ayudas, pues la UARIV asegura que como es cotizante, ya está en condiciones de subvenir todas las necesidades básicas que toda familia necesita, indicando que no es así, pues lo que devenga no es suficiente para proveer a su familia el sustento diario.

Por ultimo señala, que fue notificada de la Resolución N° 0600120170963407 de 2017, "Por medio de la cual se suspende definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria", contra la cual presentó recurso de Reposición y en subsidio de Apelación, con fecha de recibido del 17 de marzo hogaño, y hasta la fecha no ha sido notificada de alguna decisión en la cual se resuelva su situación como Desplazada; siendo de esta manera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

Con base en los anteriores supuestos, en amparo de sus derechos fundamentales, **PRETENDE:**

- Se ordene a la entidad accionada UARIV, se resuelva en el menor tiempo posible el recurso de reposición y en subsidio de apelación, interpuesto el 27 de marzo de 2017, por lo anterior se le haga entrega de las ayudas humanitarias a las que dice tener derecho, al igual que su núcleo familiar, por ser Desplazados y estar inscritos en el Registro Único de Víctimas y,
- De no ser posible seguir entregándole las ayudas humanitarias, requiere se le entregue la respectiva indemnización, teniendo en cuenta que hace más de tres años se realizó el PARE, y hasta la fecha

no ha recibido los emolumentos correspondientes a este tipo de beneficios, por pertenecer al igual que su núcleo familiar a la población vulnerable.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 01 de agosto de 2017 (fol. 2 y 8).
- Admisión de la demanda: 01 de agosto de 2017 (fol. 9).
- Notificación: 02 de agosto de 2017 (fol. 10-14).
- Contestación de la demanda: 11 de agosto de 2017 (fol. 15 a 22).
- Sentencia de primera instancia: 15 de agosto de 2017 (fol. 44 a 51).
- Impugnación: 18 de agosto de 2017 (fol. 56 a 66).
- Concesión de la impugnación: 22 de agosto de 2017 (fol. 93).

1.3. INFORME RENDIDO POR PARTE DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS²:

El ente accionado argumenta, que la actora efectivamente se encuentra inscrita en el RUV y ostenta la calidad de desplazada. En cuanto a los recursos interpuestos por la accionante, manifiesta que el derecho de petición presentado fue contestado de fondo, conforme al marco normativo vigente y a los precedentes verticales decantados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, con especial atención aquella emanada de la Corte Constitucional, por medio de comunicación con Radicado No. 201772020983571 del 09 de agosto de 2017 debidamente notificada a la accionante.

Respecto a la solicitud elevada por DELCY JUDITH PEREZ MONTAÑA ya fueron sujetos del proceso de identificación de carencias y la decisión adoptada fue debidamente motivada mediante Resolución No. 0600120170963407 de 2017, arrojando como resultado la suspensión definitiva de la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por la señora Deley Judith Pérez Montaña, identificada con cédula de ciudadanía No 23.011.554, por las razones expuestas en la parte motiva de la resolución, dicho acto administrativo fue notificado y recurrido por la accionante.

² Folios 15 a 22 del C. Ppal.

En relación al recurso de reposición informa que la entidad expidió la Resolución No. 0600120170963407R DEL 11 DE MAYO DE 2017 "Por medio de la cual se decide sobre el Recurso de Reposición interpuesto en contra de la Resolución N° 0600120170963407 de 2017, mediante la cual se suspende definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria, decidiendo confirmar la decisión proferida mediante la Resolución N° 0600120170963407de 2017.

1.3.1. LA SENTENCIA IMPUGNADA³:

El 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 cuenta hasta el 31 de diciembre de 2017, para cumplir con el fallo de acuerdo al orden de prioridad que adopte para el pago de indemnización administrativa de la señora DELCY JUDITH PÉREZ MONTAÑA.

Lo anterior en consideración a las advertencias hechas por la H. Corte Constitucional en el auto 206 de 2017, dentro de la Sala de Seguimiento Especial de la Sentencia T-025 de 2004, donde dispuso EXHORTAR, a todos los jueces de la República para que apliquen como regla en el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman la protección del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la indemnización administrativa: los jueces deben conceder la tutela del derecho de petición, una vez verificado el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad formal y material, pero dispondrán que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene hasta el 31 de diciembre de 2017 para cumplir con el fallo de acuerdo al orden de prioridad que adopte. Por lo tanto, se abstendrán de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos durante ese lapso.

1.4. LA IMPUGNACIÓN⁴:

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 a la accionante se le dio respuesta a su solicitud, bajo comunicación escrita con

³ Folios 44 a 51 del C. Ppal.

⁴ Folio 56 a 66 C. Ppal.

radicado interno de salida No. 201772020983571 del 09 de Agosto de 2017, la cual fue debidamente enviada por correo certificado a la dirección que APORTÓ como de notificaciones.

Con ello, afirma queda demostrado que la Entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante, y en el evento de haberse incurrido en tal situación, ha adelantado satisfactoriamente las acciones tendientes a la atención del grupo familiar, cesando de esta manera las conductas que dieron lugar a su insatisfacción y que hoy presenta como argumentos principales para la interposición de la acción de tutela.

Indica entonces, que se ha atendido de manera clara y de fondo la solicitud realizada por la accionante, por lo tanto, conforme a las pruebas obrantes en el proceso se configura la figura del hecho superado, ya que si bien es cierto, la accionante por su condición de víctima de la violencia reviste de un carácter de especial protección, también lo es que la Unidad realizó las actuaciones administrativas tendientes a resolver las inquietudes frente a la entrega de los componentes de Atención Humanitaria, información que le fue suministrada oportunamente a través de comunicación escrita con radicado interno de salida 201772020983571 del 09 de agosto de 2017.

En esa línea, considera que 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 DEL TRIBUNAL:

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.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Sobre la base de los antecedentes reseñados, corresponde a este Tribunal, verificar, *¿si se vulnera el derecho de petición, cuando no se recibe respuesta oportuna a una solicitud elevada ante la administración, en particular de un recurso interpuesto en contra de una decisión administrativa, o si en su defecto*

se configuró el hecho superado con la respuesta suministrada a través de la comunicación No201772020983571 del 09 de agosto de 2017?

2.3. ANÁLISIS DE LA SALA Y RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO.

I. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTÁ CONDICIÓN:

La condición de desplazamiento forzado trae consigo una situación de debilidad manifiesta y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con el desplazamiento, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD, hoy REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - RUV, del que se desprende una serie de beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Al respecto, la Corte Constitucional, ha manifestado sobre el particular:

*"Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados."*⁵

Es por ello, que ante la inobservancia por parte de los entes gubernamentales

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

de prestar dicho servicio y ante las negativas para tomar las medidas necesarias para satisfacer los derechos de los desplazados, estos se ven en la obligación de adelantar los trámites pertinentes para buscar que le sean protegidos sus derechos.

Es ahí, donde se plantea cuál es el mecanismo idóneo para buscar que los derechos de los desplazados sean protegidos como bien manda la ley, por lo que la Sala en este punto aborda no solamente la condición general del desplazado como se observó anteriormente, sino también cuál es el mecanismo pertinente para buscar que sus derechos sean protegidos, estudiando allí la pertinencia de la acción de tutela para proteger los derechos de los desplazados.

Al respecto la H. Corte Constitucional en uno de sus muchos pronunciamientos sobre el tema ha dicho que:

"La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada⁶, ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.

Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007⁷, señaló:

"La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes."

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional."⁸

Es claro entonces, que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática, por haber soportado cargas injustas cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser

⁶ Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷ M.P. Catalina Botero Marino.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010.

sujetos de especial protección por parte de Estado.

Es por esto que la consolidación de los derechos fundamentales de esta población toman su punto de partida en la acción de tutela, en donde gozan de un estatus Constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, donde la constitución misma obliga a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación grave y de vulnerabilidad manifiesta⁹.

De lo anterior se puede concluir entonces, que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional ha manifestado:

*"Conforme a los artículos 2º y 86 de la Constitución y al numeral 1º del artículo 6º Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otros medios de defensa que desplacen a la acción de tutela debe evaluarse en concreto. Si se tiene en cuenta que el objeto de dicha acción es otorgarle una protección efectiva a los derechos fundamentales, resulta indispensable concluir que el juez de tutela debe evaluar en cada caso la idoneidad del otro medio de defensa para restablecer los derechos fundamentales, de acuerdo con la forma como presuntamente han sido vulnerados. Para evaluar la idoneidad del otro medio de defensa y determinar si la acción de tutela es o no procedente, la Corte ha estimado tener en cuenta dos elementos de análisis respecto del medio de defensa que aparentemente prevalece sobre esta acción: a) El objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela; b) El resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales."*¹⁰

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que estamos frente a la posible amenaza de un derecho constitucional en una persona considerada como sujeto de especial protección según el marco constitucional lo define, ahora bien no es del caso debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, que se les pueda someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar las decisiones administrativas de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007 **"La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes."**

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-892A de 2006.

II. MARCO NORMATIVO DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA PARA VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EL ACCESO A LA RUTA DE REPARACIÓN.

Uno de los medios para frenar y superar las condiciones vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento, es la indemnización administrativa, que inicialmente fue contemplada en la Ley 975 de 2005 y en el Decreto 1290 de 2008, como indemnización solidaria, creada con el objetivo de ser una medida de reparación, consistente en el reconocimiento y pago de sumas de dinero a las víctimas de: homicidio, desaparición forzada y secuestro; lesiones personales y psicológicas; tortura; delitos contra la libertad e integridad sexual; reclutamiento ilegal de menores; desplazamiento forzado; según los montos establecidos en el artículo 5º de la misma norma.

Posteriormente se expidió 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"*, reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, en éstas dos últimas normas ya no se habla de indemnización solidaria sino de indemnización administrativa, la cual fue prevista en el TÍTULO VII sobre Medidas de Reparación Integral, CAPÍTULO III del Decreto 4800 de 2011, y especialmente se encuentra en el numeral 7º del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011¹¹.

Conforme a las previsiones de la Ley 1448 de 2011, los Decretos 1290 de 2008 y 4800 de 2011 se tiene que las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a la reparación administrativa en procura de la materialización de sus derechos constitucionales y de esa manera a que se les brinde las garantías de dignidad, igualdad, del debido proceso, de buena fe, entre otros, sin perjuicio de la aplicación de enfoque diferencial, esto es reconociendo que hay poblaciones que deben recibir atención preferencial atendiendo sus condiciones, como el género, la edad, personas en situación de discapacidad, etc.

Igualmente para hacer efectivas las medidas de reparación también deben

¹¹ "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:
(...)

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."

tenerse en cuenta los principios de progresividad, gradualidad sostenibilidad y de complementariedad consagrados en los mismos preceptos normativos.

En cuanto al procedimiento con el cual se desarrolla la reparación integral a las víctimas, es importante mencionar que el legislativo lo enmarco bajo el seguimiento de una serie principios en aras de garantizar de manera real y efectiva los mecanismos de superación de la población desplazada, al respeto indican los artículo 8º y 151 del Decreto 4800 de 2011:

*"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 4º 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 situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral.*

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 8º del presente decreto.

Parágrafo. 1º—En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.

Parágrafo. 2º—La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue 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. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente

del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación."

También es importante mencionar, que existen una diferencia entre indemnización por vía administrativa como una de las medidas de reparación integral a las víctimas, señaladas en el artículo 25 inciso. 2º y artículo 69 de la Ley 1448 de 2011, y las medidas de asistencia y atención, entre las cuales se encuentra la ayuda humanitaria, asistencia en salud y educación y asistencia funeraria la atención o asistencia social, contenida en los artículos 60 y ss. *ibídem*, los cuales están destinados a suplir las necesidades de los desplazados de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y pueden ser acumuladas por tener naturaleza jurídica es distinta.

Establece el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011:

"ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Parágrafo 1º. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Parágrafo 2º. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Respecto al tema la H. Corte Constitucional expuso:

"En cuanto al derecho a la reparación integral, este se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, en donde se establece que "[l]as víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley." En este sentido, la ley prevé los principios de adecuación y efectividad de la reparación, así como el enfoque diferencial y carácter transformador con que se debe llevar a cabo.

Así mismo, la norma prevé que la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante." De esta manera, la Sala evidencia que la norma incluye como parte de la reparación, las diferentes medidas y estrategias que conducen a una reparación plena e integral de las víctimas, y que tiene en cuenta tanto la dimensión individual como la dimensión colectiva de la reparación, y que así mismo reconoce la necesidad de reparar material y moralmente a las víctimas."¹² (Destacado del Sala).

Teniendo claro que, uno de los medios utilizados para la reparación integral es la indemnización administrativa, como beneficio individual distinta a las medidas de asistencia y atención a las que también tiene derecho la población víctima del desplazamiento, se puede mencionar que dicha ayuda se encuentra consignada en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, norma reglamentada por el Decreto 1377 de 2014 *"Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones"*.

Ahora bien, a la Unidad de Atención y reparación ha diseñado diversos mecanismos para cumplir con los lineamientos de la Ley 1448, entre ellos **la ruta integral de atención, asistencia y reparación** en el marco de la cual se diseñó el modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las víctimas (MAARIV)¹³. Este instrumento pretende conocer la situación de cada hogar y brindar acompañamiento para que las personas puedan acceder a la oferta de servicios que brinda el Estado para hacer efectivos sus derechos y mejorar su calidad de vida. La caracterización de los hogares se hace a través del (PAARI)¹⁴ cuyo fundamento jurídico se encuentra en el Decreto 1377 de 2014, norma que por su pertinencia para el caso concreto se traerá a colación.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 254 de 2013. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

¹³ Modelo Único de Atención, Asistencia y Reparación.

¹⁴ Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

“Artículo 4°. Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral. Con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, se formulará de manera conjunta con el núcleo familiar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). A través de este instrumento se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables.

Los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) contemplarán las medidas aplicables a los miembros de cada núcleo familiar, así como las entidades competentes para ofrecer dichas medidas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley 1448 de 2011 y normas reglamentarias.

Artículo 5°. Acceso priorizado a la Ruta de Reparación. La ruta de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en el lugar de recepción; o cuando se cumplen las condiciones descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 7° del presente decreto.

Artículo 6°. Criterios de priorización para los procesos de retorno y reubicación. Para el acceso a los procesos de retorno o reubicación se priorizarán los núcleos familiares que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, a aquellos que hayan iniciado su proceso de retorno o de reubicación por sus propios medios sin acompañamiento inicial del Estado, las víctimas reconocidas en sentencias proferidas por las salas de justicia y paz y los núcleos familiares que hayan recibido restitución de tierras, titulación, adjudicación y formalización de predios.

Artículo 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 este 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 75 del Decreto número 4800 de 2011.

Artículo 8°. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. Modifíquese el artículo 159 del Decreto número 4800 de 2011, el cual quedará así:

El monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios

a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. El acceso a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 no constituye indemnización.”

Ahora bien, teniendo en cuenta las exigencias de la norma anterior, respecto a los criterios de priorización es importante mencionar lo que expone el máximo órgano de la jurisdicción constitucional respecto a este tema:

"Procedimiento y normas aplicables para el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, establecido en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 de 2011

...

*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 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.***

4.5.3. Precisamente, en desarrollo de los citados mandatos, se expidió la Resolución No. 0223 de abril de 2013, vigente al momento de expedición de esta sentencia, la cual precisa que el orden de priorización que contiene dicha norma, constituye una herramienta para el ejercicio de las acciones afirmativas a favor de las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, en virtud de la especial situación de vulnerabilidad o marginalidad en la que se encuentran.

En concreto, se establecen doce situaciones que permitirían a la UARIV dar prioridad para el acceso a la medida de indemnización, las cuales se centran en los siguientes sujetos:

...

3. Víctimas del conflicto armado que sean diagnosticadas con enfermedad terminal como por ejemplo cáncer, VIH/Sida, enfermedades pulmonares o cardíacas avanzadas. Este diagnóstico debe ser médico y será acreditado con un resumen de la historia clínica, o un certificado expedido por un médico adscrito a la entidad promotora de salud a la que pertenezca la víctima.

..."¹⁵ (Negrillas y Subrayas de la Sala).

III. LOS RECURSOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN COMO FORMA DE EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN.

Es importante resaltar lo dicho por la Corte Constitucional respecto al derecho de petición en vía gubernativa y la interposición de los recursos de reposición y apelación ante la misma administración. Mediante Sentencia T-469 de 1998. Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

"Sentencia T-469 de 1998 Corte Constitucional "Igualmente, esta Corporación ha destacado que lo importante es que las autoridades resuelvan los asuntos puestos a su consideración en ejercicio del derecho de petición, aunque ello no implique el favorecimiento de los intereses del solicitante. La Corte ha hecho énfasis en este concepto en muchas de sus sentencias, una de las cuales se pasa a citar:

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-534 de 2014. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

"Es de notar también el (derecho de petición) consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración especialmente en vista de las acciones judiciales respectivas, pero que en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia". (Sentencia No T-481 M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

Teniendo en cuenta lo expuesto, puede observarse que el I.S.S., al no resolver de fondo y en forma oportuna los recursos de reposición y apelación interpuestos por la actora contra la resolución que le negó el derecho a la pensión de sobreviviente, incurrió en una flagrante vulneración al derecho de petición, pues a éstos recursos no se les dio el trámite correspondiente en el término ordenado por la ley. En relación con el derecho de petición y su nexo con la interposición de recursos, esta Corporación ha expresado lo siguiente:

"...aun los recursos por vía gubernativa, que tienen un alcance muy concreto y unos plazos para su interposición, cuando los administrados acuden a ellos, si bien se fundan en unas normas legales que los consagran, implican en el fondo el uso del derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Carta Política. No tramitar o no resolver a tiempo acerca de tales recursos constituye vulneración flagrante del derecho de petición". (Sentencia N° 172/98 M.P. dr. Fabio Morón Díaz).¹⁶

Sobre el mismo punto la Corte Constitucional en Sentencia T-304 del 1 de julio de 1994, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía señaló lo siguiente:

"Es relevante establecer que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución.

(...)

"No existe razón lógica que permita afirmar que la interposición de recursos ante la administración, no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues si él le permite al sujeto participar de la gestión de la administración, así mismo, podrá como desarrollo de él, controvertir las decisiones.

"Si bien el administrado puede acudir ante la jurisdicción para que resuelva de fondo sobre sus pretensiones (...) haciendo uso de las acciones consagradas en el Código Contencioso, aquél conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante

¹⁶ Sentencia T-469 de 1998 Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.- Referencia: Expediente T-165.250. Peticionario: Blanca Vilma Peña Flórez. Procedencia: Juzgado 6º de Familia de Bogotá.

De la misma forma.

Sentencia T-630/02. Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional. DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Requisitos de procedibilidad. DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna de recursos. Referencia: expediente T-583137. Peticionaria: Nelly Blandón. Procedencia: Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver".

En consonancia con lo anterior, para efectos de analizar el caso que nos ocupa, resulta de relevancia tener presente el tema del **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 del componente de ayuda humanitaria o en su defecto al pago de una indemnización por vía administrativa, atendiendo su condición de sujeto de especial protección por ser víctima del desplazamiento forzado.

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"*¹⁷

En reiterada jurisprudencia¹⁸, 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

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T 630 de 2002.

¹⁸ Entre ellas, la Sentencia T- 495 de 1992.

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 Constitucional¹⁹ ha señalado que comprende los siguientes elementos²⁰: “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)*”²¹; 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 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 consideración²² 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,

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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”

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”²³

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 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.**

²³ Corte Constitucional, sentencia T 490 de 2007.

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 párrafo 1° 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 2° del artículo 3° 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 Estado²⁴ 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 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

²⁴ 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.

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 2011²⁵, 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 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

²⁵ Términos hoy regulados por la Ley 1755 de 2015.

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 conflicto²⁶.

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 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***

²⁶ 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

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**.*²⁷"

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.

IV. 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 al debido proceso, el cual estima como vulnerado por la no resolución de los recursos de reposición en subsidio apelación interpuestos contra la Resolución No. 0600120170963407 de 2017, por la cual se le suspendió de manera definitiva la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria.

Igualmente, expuso que de no ser posible la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria, se disponga el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa a la que tiene derecho por ser víctima del conflicto armado interno en condición de desplazada.

- **DE LA VULNERACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. Configuración del hecho superado.**

Es un hecho cierto que la actora presentó recurso de reposición en subsidio apelación contra la Resolución No. 0600120170963407 de 2017, por la cual se le suspendió de manera definitiva la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria (folio 7) y solicita como amparo a su derecho al debido proceso que estos sean resueltos por la entidad accionada.

La UAERIV, tanto en la contestación a la demanda como en el escrito de impugnación, reiteró, que ya había emitido una respuesta que resolvió de

²⁷ 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.

fondo los requerimientos de la actora, a través de la comunicación No. 201772020983571 del 9 de agosto de 2017, enviado por correo certificado 472 a la dirección destinada para notificaciones (folio 37 a 39 y 86 a 88).

Revisado el expediente encuentra la Sala, que el recurso de reposición antes mencionado fue resuelto por la UARIV, a través de Resolución No. 0600120170963407R del 11 de mayo de 2017, en la cual se resuelve confirmar la decisión adoptada en el acto administrativo primigenio (folio 23 a 27).

Igualmente, se pudo constatar que, la UARIV, resolvió del recurso de apelación suscrito por la actora por medio de Resolución No. 201728068 del 14 de junio de 2017, en la cual se decide confirmar lo dispuesto en la Resolución 0600120170963407 de 2017 (folio 28 a 33).

De la anterior actuación administrativa se le notificó personalmente a la señora Delcy Judith Pérez Montaña, el día 15 de agosto de 2017, tal como se **aprecia en acta de notificación personal obrante a folio 85 del expediente.**

En este orden de ideas, se puede establecer que en *sub examine* se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado²⁸, ya que lo pretendido por la actora, fue satisfecho por la entidad previo al presente pronunciamiento, perdiendo la acción de tutela su razón de ser, por cuanto al no existir un objeto jurídico tutelable, en razón de la extinción de la alegada amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, la orden que profiera el juez de tutela carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y justificación.

Lo anterior, de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la configuración del hecho superado dentro del trámite de la acción de tutela, en los que se **reitera**²⁹:

²⁸ En sentencia SU- 540 de 2007, la Corte lo definió así: "El hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela". (...) (Subrayas fuera del original).

²⁹ Sentencia T-1100 de 2004, Sentencia T-519 de 1992, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Cfr. reiteración., entre muchas otras, en las Sentencias T-100 de 1995 M.P., Vladimiro Naranjo Mesa; T-201 de 2004 M.P., Clara Inés Vargas Hernández; T-325 de 2004 Eduardo Montealegre Lynett, T-051 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-188 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-262 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional, Sala de Revisión, sentencia T-296 del 16 de junio de 1998.

"...El objetivo de la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, al Decreto 2591 de 1.991 y a la doctrina constitucional, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley.

En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.

No obstante lo anterior, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superado en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y por lo tanto razón de ser.

...la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, se ha modificado sustancialmente, de tal manera que ha desaparecido toda posibilidad de amenaza o daño a los derechos fundamentales. Siendo la defensa de éstos la justificación y el propósito de esta forma expedita de administrar justicia constitucional en el caso concreto, ningún sentido tiene que el fallador imparta órdenes de inmediato cumplimiento en relación con unas circunstancias que pudieran configurarse en el pasado pero que, al momento de cumplirse la sentencia, no existe o, cuando menos, presentan características totalmente diferentes a las iniciales". ³⁰(Negrilla de la Sala, para resaltar)

Como se advierte, la carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, siendo entonces que lo que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna; lo que de suyo conlleva la satisfacción de la pretensión de la acción constitucional interpuesta.

• DE LA PRETENSIÓN DE PAGO DE INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Con respecto a la solicitud relacionada con el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, importante es 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, razón por la cual se denegará dicha pretensión en esta instancia, habida cuenta que se debe agotar la actuación administrativa correspondiente para que la

³⁰ Se puede consultar entre otras, Sentencias T-233 de 2006, T-1035 de 2005, T-935 y T-936 de 2002, T-1072 de 2003, T-539 de 2003, T- 923 de 2002, T-1207 de 2001, T-428 de 1998

entidad verifique el cumplimiento de los requisitos para ser merecedora de dicho beneficio, no encontrando esta Sala elementos para adoptar una determinación en el sentido pretendido, como tampoco criterios de priorización que permitan modificar los procedimientos y turnos para que se surta el pago que se pretende.

Máxime si se tiene en cuenta lo expuesto por la UARIV, en el oficio de fecha 09 de agosto de 2017³¹, relacionado con dicha petición, y que la Sala se permite transcribir in extenso:

*"(SIC) Ahora bien, partiendo del cumplimiento de los presupuestos citados en líneas anteriores, **nos permitimos comunicarle que por ahora no nos es posible indicarle concretamente el valor y la fecha para la entrega de la mencionada indemnización, pues aunque el resultado de la evaluación que se desarrolló en su caso frente a las garantías de subsistencia mínima, lo cierto es que no se encontró ninguna solicitud con la que usted buscara iniciar proceso de retorno o reubicación, circunstancia que impide la aplicación del criterio de priorización, contenido en el Artículo 2.2.7.4.7 del mencionado Decreto 1084, para la entrega de la medida reclamada. Por consiguiente, para que pueda pasar a la fase de reparación y acceda con prelación a la indemnización administrativa, es indispensable que Usted inicie el proceso de retomo o reubicación, efecto para el cual la Entidad le brindará el acompañamiento que sea necesario, y posteriormente será posible informarle con precisión el valor de la medida de reparación y cuándo puede recibirla**". (Destacado de la Sala).*

Por lo anterior concluye la Sala que, existe razón para **REVOCAR** el fallo emitido por el A-quo y en su lugar declarar la **CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO** en lo relacionado con el amparo al derecho fundamental al debido proceso, por cuanto quedó demostrado que la vulneración o la amenaza de los derechos cuya protección se reclama, cesó con la respuesta dada a la demandante, negando así mismo las restantes súplicas de la demanda.

3. 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: REVÓQUESE la sentencia impugnada, esto es la proferida el día

³¹ Oficio de Respuesta a lo solicitado por la actora (folio 86 y ss).

15 de agosto de 2017 por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE, y en su lugar, DECLÁRESE la CARENIA ACTUAL DE OBJETO por configurarse un hecho superado frente a la solicitud de amparo del derecho fundamental al debido proceso invocado por DELCY JUDITH PÉREZ MONTAÑA, por las razones y términos expuestos en esta sentencia.

SEGUNDO: DENIÉGUESE las demás pretensiones de la demanda. Por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: 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.

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

QUINTO: 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.158.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA