TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas

Sincelejo, catorce (14) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

ASUNTO:	**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.**
ACCIÓN:	**ACCIÓN DE TUTELA.**
PROCESO:	**70-001-33-33-004-2017-00327-01**
DEMANDANTE:	**MARTA ROSA ORTEGA NARVÁEZ**
DEMANDADO:	**UAERIV**[1]

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 23 de noviembre de 2017, en la cual se amparó el derecho fundamental de petición de la señora **MARTA ROSA ORTEGA NARVÁEZ.**

1. ANTECEDENTES:

1.1. LA SOLICITUD DE TUTELA.

La señora **MARTA ROSA ORTEGA NARVÁEZ,** presentó acción de tutela en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, afirmando que se le han vulnerado sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

Como **fundamentos fácticos,** la parte accionante manifiesta que, en el mes de junio del 2017, presentó dos peticiones a la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, obtuvo respuesta de los mismos vía correo electrónico el pasado 27 de junio de 2017, e hizo unos requerimientos a la Reparación a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las

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

Victimas Radicado N° 201772018113441 en cumplimiento a las exigencias de Ley.

Expone que, al expedir el acto administrativo de fecha 13/09/2017, le indilgaron que omitió presentar los recursos de reposición y/o apelación del acto bajo N° 0600120170889896 de febrero 03/02/2017 sin estar notificado como lo ordena la Ley 1437/2011 en sus artículos 56, 67, 68, 72.

Asegura que, el pasado 09 de octubre de 2017, presentó un nuevo derecho de petición ante la Unidad, manifestándole que se encueran demostrada la vulneración de su derecho al debido proceso, al informarle que ella omitió presentar los recursos de reposición y/o apelación del acto admirativo N° 0600120170889896 de febrero 03/02/2017 sin estar notificado como lo ordena la Ley 1437/2011 en sus artículos 56, 67, 68 y 72.

Sostiene que, el día 03 de febrero de 2017, en el mismo correo del pasado 22 de octubre de 2017, se le informa que fue notificada por aviso en las oficinas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas de la ciudad de Sincelejo Sucre. Del acto administrativo N° 0600120170889896 de febrero 03/2017 con constancia de fijación de febrero 6 de 2017 y constancia de desfijación de febrero 10 de 2017.

Con base en los anteriores supuestos, **en amparo de su derecho fundamental al debido proceso, pretende,** que le sean atendidas por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas las solitudes que ha presentado relacionadas con la prórroga de ayuda humanitaria y reparación integral por vía administrativa el día 09 de junio de 2017.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 09 de noviembre de 2017 (fol. 27).
- Admisión de la demanda: 09 de noviembre de 2017 (fol. 28).
- Contestación de la demanda: 16 de noviembre de 2017 (fol. 35 a 39).
- Sentencia de primera instancia: 23 de noviembre de 2017 (fol. 57 a 65).

- Impugnación: 28 de noviembre de 2017 (fol. 73 a 78).
- Concesión de la impugnación: 29 de noviembre de 2017 (fol. 89).

1.3. INFORME RENDIDO POR PARTE DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS[2]:

El ente accionado argumenta, que la actora y su grupo familiar, ya fueron sujetos del proceso de identificación de carencias y la decisión adoptada fue debidamente motivada mediante acto administrativo resolución No 0600120170889896 de 2017 que le fue notificada por aviso con fecha de desfijacion del día 10/02/2017.

El resultado obtenido del anterior procedimiento explicado arrojó que el hogar no presenta carencias en la subsistencia mínima y por tanto se suspende definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria teniendo en cuenta la parte motiva del acto De conformidad con el artículo 2.2.6.5.5.11 del Decreto 1084 de 2015.

Que contra dicho acto administrativo, procedían los recursos de reposición y apelación, los cuales la parte accionante debió interponer dentro del término del mes siguiente a la notificación de la decisión, por lo que, el acto administrativo que decidió la suspensión humanitaria se encuentra en firme y la entrega de la atención humanitaria solicitada por la accionante no es procedente.

1.3.1. LA SENTENCIA IMPUGNADA[3]:

El Juez de primera instancia, en sentencia del 23 de noviembre de 2017 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, haciendo claridad, que el derecho de petición presentando el 09 de junio de 2017, relacionado con la solicitud de reparación por vía administrativa, no había sido resuelto en debida forma, ordenando a la entidad accionada, que diera respuesta expresa, material y de fondo frente al tema puntual mencionado.

[2] Folios 35 a 39 del C. Ppal.
[3] Folios 44 a 51 del C. Ppal.

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 IMPUGNACIÓN[4]:

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 radicado interno de salida No. 20177202351281 del 13 de septiembre 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.

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:

[4] Folio 73 a 78 C. Ppal.

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, o si en su defecto se configuró el hecho superado con la respuesta suministrada a través de la comunicación No. 20177202351281 del 13 de septiembre de 2017?*

2.1. 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 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 H. 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 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 Máxima Autoridad en la Jurisdicción 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 desplazada*[6]*, 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 2007*[7]*, 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*

[5] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.
[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.

> *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 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 manifiesta[9].

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

---

[8] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010.
[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.

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 administrativos de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

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 victimas 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 se 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 7° del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011[11].

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

[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."

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 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:

> *"Articulo. 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. 2° 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 3° 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 l**a 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

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

víctimas (MAARIV)[13]. Este instrumento pretende conocer la situación de cada hogar y brindar acompañamiento para que las personas puedan a 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.

> "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.

[13] Modelo Único de Atención, Asistencia y Reparación.
[14] Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

> 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 cardiacas 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).

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

III. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN EN EL MARCO DE LAS VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO.

Es importante resaltar, para efectos de analizar el caso que nos ocupa, que resulta de gran 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 y con la solicitud de reparación 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*"[16]

En reiterada jurisprudencia[17], 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

[16] Corte Constitucional, sentencia T 630 de 2002.
[17] Entre ellas, la Sentencia T- 495 de 1992.

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 Constitucional[18] ha señalado que comprende los siguientes elementos[19]: "*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)[20]; 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 consideración[21] 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***

[18] 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.
[19] *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.*
[20] *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.*
[21] 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"*

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"*[22]

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.**
>
> 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.

[22] Corte Constitucional, sentencia T 490 de 2007.

> **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 3° 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 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 reconociere 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 encargas 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 Estado[23] hizo un estudio del tema

[23] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA – SUBSECCION

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 Victimas 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 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

---

"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.

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 2011[24], 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 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

[24] Términos hoy regulados por la Ley 1755 de 2015.

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 conflicto[25].

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 trascurrido 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 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.*
> *(…)*

[25] 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

> *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****.*[26]"

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 de petición y al debido proceso, el cual estima vulnerado por no tener respuesta oportuna frente a las solicitudes hechas en el mes de junio según los hechos de la demanda, tendientes al reconocimiento de la prórroga de ayuda humanitaria y reparación por vía administrativa.

Ahora bien, el Juez de primera instancia, amparó el derecho fundamental de petición de la actora, de fecha 09 de junio de 2017[27], relacionado con la solicitud de reparación por vía administrativa, y denegó aquel relacionado con la prórroga de la ayuda humanitaria, atendiendo a que dicho requerimiento ya había sido resuelto de fondo por la entidad accionada, bajo la expedición de la Resolución N° 0600120170889896 de 2017, siendo verificada su notificación por aviso con constancia de desfijación de fecha de 10 de febrero de 2017.

En ese orden, este Tribunal entrará a resolver específicamente sobre los puntos materia de la impugnación, que para el caso concreto, se entiende el derecho de petición de fecha 09 de junio de 2017, relacionado con la solicitud de reparación por vía administrativa requerida por la parte actora.

En ese orden, 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

---

[26] 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.
[27] Folio 3 y 4 C.Ppal.

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 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.

No obstante, no son de recibo para este Tribunal, los argumentos del ente accionado, cuando manifiesta, que ya fue resuelta la petición presentada por la actora, tendiente al reconocimiento de la reparación por vía administrativa, a través del oficio No. 20177202351281 del 13 de septiembre de 2017, habida consideración, que revisado la documental en mención (folio 79 a 83), se observa que dicha información en nada tiene que ver con el tema de la reparación por vía administrativa, pues en esta solo se limitó la entidad a resolver el tema de la prórroga de la ayuda humanitaria, y a describir el procedimiento de retorno y reubicación general de las personas víctimas del conflicto armado.

Por lo anterior, para esta Magistratura, la respuesta dada a la demandante, no cumple con los parámetros legales y jurisprudenciales señalados en torno a resoluciones que se emitan en pro de la garantía del derecho fundamental de petición, que bien vale la pena reiterar, 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.**

Dicho sea de paso, que las decisiones adoptadas, han sido fundamentadas a través del estudio del marco normativo pertinente, y bajo la observancia de la línea jurisprudencial creada en torno al caso particular de las personas víctimas del conflicto armado, previo estudio de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela que resuelve asuntos donde se encuentra incluida la población víctima de desplazamiento forzado, razón por

lo cual, el fallo se adopta sin desconocimiento de las pautas trazadas por la doctrina constitucional, puntualmente lo descrito en auto 206 de 2017.

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: CONFÍRMESE la sentencia impugnada, esto es la proferida el día 23 de noviembre de 2017 por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE, por las razones y términos expuestos 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. 225

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA