



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
-Sala Tercera de Decisión-

Magistrado Ponente: EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

Sincelejo, agosto dos (2) de dos mil dieciocho (2018)

Expediente: 7000133330042018-00182-01
Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA
Accionada: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo-Sucre, el día 27 de junio de 2018, en el proceso que en ejercicio de la Acción Constitucional de Tutela instauró GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS¹.

2. ANTECEDENTES

La señora GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA, promueve acción de tutela en contra de la UARIV, por considerar que se le han vulnerado sus derechos fundamentales de petición, igualdad y debido proceso, en consecuencia solicita, que se le ordene a la entidad accionada dar respuesta de fondo a la solicitud presentada el 31 de enero de 2018.

La solicitud de amparo está sustentada en los siguientes:

¹ En adelante UARIV.

2.1. Hechos:

Refiere la actora que el día 31 de enero de 2018, radicó una petición basándose en las facultades que le da el artículo 23 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Que la entidad accionada le da respuesta a través del radicado 20187206898021 del 24 de abril de 2018, la cual no contiene una solución de fondo al asunto.

2.2. Actuaciones procesales en primera instancia.

- Presentación de la demanda: 15 de junio de 2018 (fol. 6).
- Admisión: 15 de junio de 2018 (fol.7).
- Notificación a las partes: 18 de junio de 2018 (fls. 8 a 12).
- Contestación de la demanda: 25 de junio de 2018 (fls. 13 a 16 reverso).
- Sentencia de primera instancia: 27 de junio de 2018 (fls. 38 a 43).
- Impugnación: 3 de julio de 2018 (fls. 49 a 53).
- Concesión de la impugnación: 5 de julio de 2018 (fol. 54).

2.3. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA.

La UARIV manifiesta respecto al tema de atención humanitaria, que mediante la Resolución No. 0600120170905288 de 2017 *"Por la cual se suspende definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria"* se dispuso *"(sic) como resultado de la mediciones que realizó la Unidad de Víctimas, nos fue posible determinar que su hogar tiene cubiertos los componentes de alimentación básica y alojamiento temporal, de la subsistencia mínima, sea porque los provean con sus propios medios y/o a través de distintos programas ofrecidos por el Estado mediante la coordinación realizada por la Unidad de Víctimas a*

través del Sistema Nacional de Atención Integral a las Víctimas – SNARIV, razón por la cual, esta entidad procede a realizar la Suspensión definitiva de la entrega de la atención humanitaria, en los componentes del alojamiento temporal y la alimentación básica (...). Se le informa al Despacho que la accionante contó con un (1) mes a partir de la notificación del acto administrativo para interponer los recursos de reposición y/o apelación ante el (la) Director(a) Técnico(a) de Gestión Social y Humanitaria, garantizando así el derecho al debido proceso y contradicción. Por lo anterior al no hacer uso de los recursos, la decisión adoptada mediante el acto administrativo se encontraría en firme”.

En cuanto a la indemnización administrativa, señaló la entidad, que en la actualidad se encuentra en la construcción del procedimiento para el acceso a la medida de indemnización para la vigencia 2018 y siguientes, conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, y que a partir de agosto de 2018, deberá acercarse a los puntos de atención o centros regionales ubicados a lo largo del territorio nacional, donde se le informará del trámite que deberá surtir, conforme al hecho victimizante susceptible a indemnización y por el cual se realizó su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Con fundamento en lo anterior, solicitó la declaratoria de la carencia actual de objeto, en el sentido de que a la accionante se le había ofrecido una respuesta de fondo, clara y congruente con sus inquietudes. En la misma contestación, la entidad accionada hizo menciones genéricas sobre los principios de sostenibilidad fiscal, progresividad, anualidad presupuestal en materia de reparaciones administrativas y retorno y reubicación de la población víctima del desplazamiento. Al final, pidió negar la acción de tutela presentada por ausencia de vulneración de derechos fundamentales.

2.4. Providencia impugnada

Mediante providencia del 27 de junio del 2018, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito resolvió declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y niega el amparo solicitado, considerando que en el *sub examine*, el derecho fundamental de petición que la señora Ramos Jaraba, fue satisfecho y amparado por la entidad tutelada mediante la expedición del Oficio No. 20182010359521 del 21 de junio de 2018, a través del cual la instruyen en las etapas que comporta el trámite para el retorno y reubicación de la población desplazada, y le informan además, que se acerque al punto de atención de la Unidad o Centro Regional más cercano donde le brindaran el acompañamiento respectivo.

2.5. La impugnación.

La parte accionante impugna, argumentando que los motivos que originaron la presente Acción de Tutela no se han superado, por tanto, además de tutelar la violación del derecho constitucional de petición, deben tutelarse por concomitantes los derechos a la dignidad, igualdad, trabajo, equidad, a la información y debido proceso.

Igualmente aduce, que el fallo de primera instancia se funda en consideraciones inexactas y en apreciaciones erróneas ya que si está afectada por la entidad accionada, y es por ello que acude al Juez Constitucional para que se pronuncie ante tamaño atropello.

Afirma que el desplazamiento le causó todo tipo de daños en su núcleo familiar, constituyéndose prácticamente en un proveído al que tendría que seguir, sometiéndose al estigma de ser un desplazado, por eso acude ante un Juez de la República, para que se ampare sus derechos fundamentales de petición a una oportuna respuesta y que resuelve el

asunto planteado, los antecedentes jurisprudenciales así lo han estimado como fundamentado de las decisiones del Juez Constitucional.

Que no tiene ninguna vía para que se cumpla o se cubran sus derechos fundamentales, y es el Estado quién está llamado a protegerle, cuando está en una situación de desventaja e indefensión. Asegura que según la doctrina, los recursos que se interponen contra decisiones adversas, procuran corregir los errores cometidos en la decisión recurrida y no encuentra por ningún lado las razones realmente justificativas para negar lo solicitado, pues las respuestas debieron ser argumentos de orden Constitucional.

Con fundamento en lo anterior, solicita que se revoque el fallo de primera instancia, pues en el caso de estudio se nota que la petición no fue resuelta oportunamente ni se le puso en conocimiento como peticionaria, lo que indica una trasgresión de ese derecho fundamental.

Por último, como argumentos normativos y jurisprudenciales trajo a colación, los artículos 7, 13, 23, 29, y 250-6 de la C.N., las sentencias SU-254 de 2013 y T-220 de 1994, Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 y los artículos 1 al 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 1948.

2.6. Actuaciones surtidas en segunda instancia

El conocimiento de la impugnación de la presente acción de tutela, le corresponde al despacho según reparto efectuado el 5 de julio de 2018 (fl. 2) y sube a conocimiento del Magistrado sustanciador el 6 de julio de 2018 (fl. 3).

3. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

3.1. COMPETENCIA.

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

3.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Teniendo en cuenta los hechos y las circunstancias descritas en los antecedentes, se contrae a establecer el Tribunal en ésta oportunidad, *¿si en la actualidad se encuentra demostrada la vulneración del derecho fundamental de petición incoado por la parte actora, o si por el contrario, de conformidad con lo manifestado por la accionada y pruebas obrantes en el expediente, se puede determinar que no existe acción u omisión alguna que atente contra el derecho deprecado?*

Para resolver los anteriores planteamientos, la Sala abordará los siguientes temas; **(i)** Generalidades de la acción de tutela; **(ii)** Marco normativo de la Reparación Administrativa para víctimas del desplazamiento forzado y el acceso a la ruta de reparación; **(iii)** Derecho Fundamental de Petición, y **(iv)** Solución al asunto.

I. Generalidades sobre la acción de tutela

Conforme lo preceptúa el artículo 86 superior, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que permite a cualquier persona reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera resulten vulnerados por acciones u omisiones de autoridades públicas o, excepcionalmente, de particulares.

Su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de

aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos jurídicos pertinentes.

Corolario a lo expuesto, se puede mencionar entonces, que es en atención al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, que se obliga al juez constitucional a determinar su procedencia ya sea invocado como un mecanismo principal o de modo transitorio, valorando en todo caso la eficacia del otro medio de defensa judicial y la existencia de un perjuicio irremediable, que conlleve a la afectación del mínimo vital del reclamante, tal como lo consagran las normas pertinentes y la jurisprudencia creada respecto al caso.

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 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 2011².

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 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, es importante mencionar, que el legislativo lo deja enmarcado 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 respecto indican los artículo 8º y 151 del Decreto 4800 de 2011:

² "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."

*"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 acotar, que existe 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."*³ (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)⁴. 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)⁵ 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 4º. 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.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 254 de 2013. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

⁴ Modelo Único de Atención, Asistencia y Reparación.

⁵ Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

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 el 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. ..."⁶ (Negrillas y Subrayas de la Sala).

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, la solicitud hecha por la actora en ejercicio del derecho de petición⁷, tienen que ver directamente con el reconocimiento y pago del componente de ayuda humanitaria y con la

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-534 de 2014. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

⁷ **En este punto precisa la Sala, que el escrito contentivo del derecho de petición que se estima como vulnerado y que según lo narrado en los hechos de la demanda fue presentado el 31 de enero de 2018, no fue aportado al expediente, no obstante de las respuestas otorgadas por la UARIV, se puede inferir su presentación y lo pretendido, lo cual guarda relación con el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa (fls. 20 y 21).**

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"*⁸.

En reiterada jurisprudencia⁹, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Constitucional ha sostenido, que en la pronta resolución, por parte de la autoridad a quien se dirige la petición, más no en la formulación, que no deja de ser un aspecto formal, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales.

⁸ Corte Constitucional, sentencia T 630 de 2002.

⁹ Entre ellas, la Sentencia T- 495 de 1992.

En cuanto al núcleo esencial del derecho de petición, la H. Corte Constitucional¹⁰ ha señalado que comprende los siguientes elementos¹¹: “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)¹²; 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 consideración¹³ 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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”

*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 fundamental¹⁴*

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 éste 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*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T 490 de 2007.

general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

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

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

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

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

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

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

Como se anotó al inicio de este acápite, es importante hacer una breve descripción de las normas más relevantes que regulan el tema de la reparación administrativa, por lo cual se debe señalar que la Ley 1448 de 2011, *"por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*, ha sido reconocida como una ley de justicia transicional, que tiene como propósito definir acciones concretas tanto de naturaleza judicial como administrativa, al igual que acciones de naturaleza social y económica, dirigidas a individuos como a colectivos, y destinadas a las víctimas de infracciones al DIH y de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Artículo 1º).

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

No obstante, el párrafo 1º del mismo artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, establece que él 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 antiguo 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 se disponga para el efecto, sin aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico y 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 las normas señalan de manera precisa el procedimiento para la solicitud de la indemnización administrativa, no se advierte ningún término para que las entidades otorguen una respuesta a las peticiones relacionadas con el tema, ni la Ley 1448 de 2011, ni su Decreto reglamentario 4800 de 2011, fijaron los 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 Estado¹⁵ hizo un estudio del tema en un caso análogo, 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

¹⁵ 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.

pertinencia de una serie de plazos a la luz del estudio de tres hipótesis con sus respectivas dificultades.

Éstas tres alternativas fueron; **(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 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, el Consejo de Estado también planteó una dificultad al momento de llenar el vacío legislativo bajo la aplicación de esa 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 la 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, el primero, que las peticiones de reparación se hayan realizado durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, y el segundo, que 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 teniendo en cuenta, que ante el vacío existente podría predicarse que son aplicables los términos Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011¹⁶, que establecen frente a peticiones de carácter particular el término de 15 días, no obstante a criterio de la

¹⁶ Términos hoy regulados por la Ley 1755 de 2015.

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 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 esa situaciones, 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 conflicto¹⁷.

Por lo anotado, se puede concluir que la inexistencia de un término para la resolución de éste tipo de peticiones, si bien dificulta en alguna medida el análisis del caso, 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

¹⁷ Valga la pena mencionar, que en la providencia que se cita, 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.

al momento de presentación la tutela, es tan prolongado que da al traste con la transgresión del derecho fundamental invocado.

La H. 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. (...)".^{18,19}*

En recientes pronunciamientos, la H. Corte Constitucional ha determinado respecto a las solicitudes sobre indemnización administrativa, que cuando su respuesta sea evasiva o genérica, se debe amparar el derecho solicitado, conviniendo en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la providencia respectiva, para que se profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa, ejemplo de ello:

La Sentencia T- 142 de 2017, tratándose de las Reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la indemnización administrativa y el trámite dado a las solicitudes sobre la materia, definió:

¹⁸ 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.

¹⁹ En recientes pronunciamientos, la H. Corte Constitucional ha determinado respecto a las solicitudes sobre indemnización administrativa, que cuando su respuesta sea evasiva o genérica, se debe amparar el derecho solicitado, **conviniendo en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la providencia respectiva, para que se profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa**. (Sentencias T-142 de 2017 y T-04 de 2018).

"La jurisprudencia constitucional ha resaltado la obligación de las autoridades ante quienes se elevan solicitudes respetuosas, de atender las mismas en forma oportuna, eficaz y de fondo. Asimismo, ha determinado que esta obligación cobra mayor trascendencia en aquellas entidades responsables de atender y reparar a las víctimas de desplazamiento forzado

(...)

Se concluye que el ordenamiento jurídico vigente contempla reglas que permiten a las víctimas del conflicto armado obtener la reparación integral para sí y para los miembros de su familia. Entre las medidas de reparación se encuentra la indemnización administrativa, cuyo procedimiento de entrega, criterios de distribución y montos, está encaminado a optimizar la asignación masiva de reparaciones previstas para víctimas del conflicto armado.

(..)

De tal manera, se concluye que ante las contestaciones genéricas, formales y evasivas de la UARIV, en las que se ha abstenido, reiteradamente, de indicar una fecha cierta y concreta para decidir sobre la petición de indemnización administrativa y el momento en el que hará su entrega material, se hace necesario otorgar el amparo deprecado. Por tanto, se revocará parcialmente el fallo de única instancia proferido dentro del expediente T-5881995, que reconoció de plano la indemnización administrativa solicitada por Albeiro David Torres, sin verificar el cumplimiento de los requisitos requeridos para su otorgamiento. En su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales de petición, dignidad humana y mínimo vital, pero por las razones expuestas en esta providencia, y modificando las órdenes que con tal fin se adoptaron en la sentencia que es materia de revisión.

Conforme a lo anterior, se ordenará a la UARIV que en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, se profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa elevada por Albeiro David Torres. En caso de ser procedente el reconocimiento de dicha prestación, en el mismo acto que la reconozca se deberá indicar un término razonable y perentorio en el que la UARIV hará su correspondiente entrega material"

Posteriormente, la H. Corte Constitucional, retomó las anteriores precisiones, mediante Sentencia T-004 de 20018, en la cual determinó:

"La indemnización por vía administrativa que solicitan los accionantes, es uno de los mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico para garantizar el derecho de reparación integral de las víctimas del conflicto en Colombia. Sobre el particular, la Ley 1448 de 2011 estableció los diferentes medios a través de los cuales es posible reparar a las víctimas y los principios y criterios que deben orientarlos.

Precisamente, esta Corte a través de su jurisprudencia, ha recalcado que la entrega de la indemnización administrativa y los demás mecanismos dispuestos para la reparación, no obedecen al orden de las solicitudes, sino que para ello la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario establecieron criterios de gradualidad, progresividad y priorización. Es decir que, para poder determinar el orden de entrega por parte de la Unidad Administrativa Especial para

la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV, le corresponde verificar el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra la persona y su núcleo familiar, ya que es la única forma de realizar una reparación efectiva, con enfoque diferencial y garantizar así que las necesidades de quienes más lo requieren se van a ver satisfechas de manera prioritaria, esto de acuerdo con los principios de equidad e igualdad que deben orientar todas las actuaciones del Estado.

Y en la resolutive sobre el particular convino:

"Sexto.- En consecuencia ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, que en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, si aún no lo ha hecho, profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa elevada por Nancy Jaramillo Ramírez (T-6.337.112) y Daniela Vanessa Oyola Peña (T-6.337.119). En caso de ser procedente el reconocimiento de dicha prestación, en el mismo acto deberá indicar un término razonable y perentorio en el que se hará la correspondiente entrega material. (Destacado de la Sala).

IV. SOLUCIÓN DEL ASUNTO

En el *sub examine* la parte actora pretende, que la UARIV le responda de fondo la petición incoada el 31 de enero de 2018, relacionada con el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa como víctima del conflicto armado en condición de desplazamiento.

Para resolver el asunto se cuenta con el siguiente material probatorio:

- *Fotocopia de la cédula de ciudadanía (fol.5).*
- *Copia de la Resolución No. 0600120170905288 de 2017 "Por la cual se suspende definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria" (fls. 17-18 y 34-35).*
- *Copia del Acta de Notificación Personal de la Resolución No. 0600120170905288 de 2017 (fl. 196).*
- *Copia del Oficio No. 20187206898021 del 24 de abril de 2018, expedido por la Dirección Técnica de Gestión Social y Humanitaria y por la Dirección Técnica de Reparaciones de la UARIV, por la cual se da respuesta a un derecho de petición con radicado*

3170645, dirigido a la señora GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA (fl. 20 y reverso).

- *Copia del Oficio No. 201872010359521 de fecha 21 de junio de 2018, expedido por la Dirección Técnica de Reparaciones de la UARIV, dirigido a la señora GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA, con guía de envío de fecha 22 de junio de 2018 (fls. 21 a 24 y 28 a 31).*

La UARIV al contestar la acción de tutela²⁰, manifiesta que ha resuelto de fondo la solicitud presentada por la accionante el 31 de enero de 2018²¹, y pone de presente las respuestas otorgadas mediante los Oficios No. No. 20187206898021 del 24 de abril de 2018 y el No. 201872010359521 de fecha 21 de junio de 2018 respectivamente, lo cuales indican en su orden:

.-Oficio No. 20187206898021 del 24 de abril de 2018²², con el cual atienden la solicitud de la actora, y que dice según su tenor literal:

"(sic).. SOLICITUD DE AYUDA HUMANITARIA

Dando trámite a su solicitud de entrega de atención humanitaria por desplazamiento forzado, radicada ante la Unidad para las Víctimas, nos permitimos informarle que la misma fue atendida de acuerdo con la estrategia implementada por la Unidad para las Víctimas denominada "procedimiento de identificación de carencias, prevista en el Decreto 1084 de 2015"

En consecuencia, dicha determinación, debidamente motivada mediante acto administrativo RESOLUCIÓN No. 0600120170905288 de 2017, le fue notificada el día 25 de ENERO DE 2017, razón por la cual Usted contó con un (1) mes a partir de la notificación del mismo para interponer los recursos de reposición y/o apelación ante el director Técnico de Gestión Social y Humanitaria, garantizando así su derecho al debido proceso y contradicción.

Por lo anterior y al no hacer uso de los referidos recursos, la decisión adoptada mediante el acto administrativo se encuentra actualmente en firme.

No obstante lo anterior, resulta importante mencionarle que usted y su hogar podrán acceder la oferta institucional en los componentes adicionales definidos en la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

²⁰ Fls. 14-16

²¹ Se recuerda a pie de página 7, se dejó constancia, que la contentiva del derecho de petición no fue aportada al expediente.

²² Suscrito por la Dirección Técnica de Gestión Social y Humanitaria y la Dirección Técnica de Reparaciones de la UARIV.

INDEMNIZACION POR DESPLAZAMIENTO FORZADO

Atendiendo su petición, a través de la cual solicita se le informe cuándo se le reconocerá y ordenará el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante DESPLAZAMIENTO FORZADO, nos permitimos informarle lo siguiente:

La Unidad para las Víctimas se encuentra en la construcción del procedimiento para el acceso a la medida de indemnización administrativa para la vigencia 2018 y siguientes, conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017.

En razón a lo anterior, a partir de abril de 2018, lo invitamos a acercarse a los puntos de atención o centros regionales ubicados a lo largo del territorio nacional, donde se le informará del trámite que deberá surtir, conforme al hecho victimizante susceptible a indemnización y por el cual se realizó su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Aunado a lo anterior, es pertinente aclararle que el otorgamiento de la medida de indemnización administrativa dependerá del cumplimiento al procedimiento que establezca la Unidad para las Víctimas y de la existencia de presupuesto, por lo que tendrán prioridad las víctimas del conflicto en condiciones de extrema urgencia y vulnerabilidad. Lo anterior, conforme a los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal establecidos en la Ley 1448 de 2011.

En la Unidad para las víctimas es muy importante tener actualizados sus datos de contacto así como el Registro Único de Víctimas - RUV - por esto le invitamos a informar cualquier modificación a través de nuestros canales de atención.

Para la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es importante contar con su opinión para mejorar nuestros servicios de atención al usuario. Para ello lo(a) invitamos a responder la encuesta de satisfacción que se encuentra en la página web <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/encuesta-de-satisfaccion/37436> le agradecemos su participación.

.- Oficio No. 201872010359521 de fecha 21 de junio de 2018²³, que dice:

"sic. "El artículo 28 la ley 1448 de 2011 enuncia los derechos esenciales de las víctimas del conflicto armado, uno de los derechos contemplados en este marco normativo es el "derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional".

En virtud de lo anterior, es posible observar que la política pública dirigida a las víctimas de desplazamiento forzado contempla como una de sus estrategias fundamentales la implementación de procesos de retorno al lugar de origen y/o reubicación en otras zonas del territorio 'nacional' o lugar de recepción Esta medida de reparación busca facilitar la superación de la condición de vulnerabilidad y aportar a la estabilización socioeconómica de cada hogar.

Estos procesos de retorno o reubicación acompañados por la Unidad para las Víctimas, deben cumplir con tres (3) principios, los cuales aseguran su ejecución y sostenimiento. Seguridad: son las condiciones de seguridad que debe tener el lugar al cual las personas solicitan la reubicación o el retorno y que garantizan su integridad física. Dignidad: implica la restitución de los derechos vulnerados, asegurando el acceso efectivo a los planes, programas y proyectos orientados a

²³ Expedido por la Dirección Técnica de Reparaciones de la UARIV.

la atención integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de los derechos. Voluntariedad: es el acto mediante el cual la persona manifiesta libremente su decisión de retornar o reubicarse con pleno conocimiento de las condiciones en que se encuentra el lugar de destino.

El proceso de retorno o reubicación en el marco de la ruta de reparación individual requiere del desarrollo de diferentes fases o momentos, cuya ejecución secuencial busca el acompañamiento al Retorno, a partir de las necesidades específicas de cada hogar y las estrategias de atención y reparación correspondientes, que van a ser gestionadas mediante la coordinación de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV, a nivel nacional y territorial, procurando la integración efectiva del hogar o el individuo a la dinámica local.

A continuación se señalan los diferentes pasos o etapas que se deben cumplir con cada uno de los procesos de retorno y reubicación:

1. Orientación general sobre el proceso retorno o reubicación: consiste en recibir la información clara y pertinente sobre el alcance del programa, beneficios, estrategias de atención y procedimientos por parte de un profesional idóneo en los puntos de atención de la Unidad.

2.Verificación de principios de seguridad y dignidad: el profesional de retornos y reubicaciones responsable es quien lidera la consecución del concepto de seguridad en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), el cual se desarrolla contando con la participación de las autoridades militares y policiales competentes, además de lo anterior se encarga de validar la oferta institucional del municipio receptor y asegurar el acceso efectivo de los solicitantes a los diferentes programas y planes de atención integral Una vez se confirma que existen condiciones de seguridad y dignidad se informa al hogar para que de manera libre y espontánea tome una decisión autónoma e informada sobre el retorno o la reubicación o su reubicación en lugar de recepción, teniendo en cuenta que su decisión sea la opción más adecuada para la reconstrucción del proyecto de vida contando con la aprobación del proceso de acompañamiento del retorno o la reubicación, o reubicación en lugar de recepción por parte de la Unidad De esta decisión queda constancia en el acta de voluntariedad firmada por el jefe de hogar.

3. Cuando se trate de una solicitud presentada de manera individual, que exige el traslado de una familia a otro municipio, procede la programación de recursos complementarios Durante esta etapa se realiza la solicitud de recursos complementarios para apoyar el transporte y traslado de enseres del grupo familiar, el cual equivale a un monto de hasta 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes y se asigna por una sola vez a cada grupo familiar beneficiario incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV), de conformidad con las disposiciones del artículo 120 del Decreto 4800 de 2011.

4 Seguimiento: la Unidad, luego de remitir el hogar a la oferta institucional, verifica el acceso o el traslado a los programas y realiza un seguimiento periódico, que se concreta en los Planes de Retorno, a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Para acceder al programa de retornos y reubicaciones puede acercarse a los diferentes Puntos de Atención de la Unidad o Centro Regional más cercano al lugar de su residencia, donde un profesional especializado u orientador le brindará la información necesaria. Adicionalmente puede comunicarse con la línea nacional de atención 018000-911119 o en Bogotá al 4261111”.

Con base en lo anterior, el *a quo* resuelve declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y niega las pretensiones de la demanda, teniendo como resuelta la petición de la actora, a través del Oficio No. 201872010359521 de fecha 21 de junio de 2018, antes referenciado.

En tal sentido, éste Tribunal una vez analizadas las pruebas documentales anteriormente reseñadas, considera que la sentencia impugnada habrá de ser revocada y en su lugar conceder el amparo solicitado respecto a la petición relacionada con el otorgamiento de la indemnización administrativa²⁴, teniendo en cuenta para tales efectos, los más recientes pronunciamientos que sobre la materia ha señalado la H. Corte Constitucional, que fueron señalados en precedencia, pero por su importancia se reiteran en este punto²⁵.

La H. Corte Constitucional, en sentencia T-142 del 17 de marzo de 2017²⁶, retomando el estudio de las reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la indemnización administrativa, consideró:

"Se concluye que ante las contestaciones genéricas, formales y evasivas de la UARIV, en las que se ha abstenido, reiteradamente, de indicar una fecha cierta y concreta para decidir sobre la petición de indemnización administrativa y el momento en el que hará su entrega material, se hace necesario otorgar el amparo deprecado. Por tanto, se revocará parcialmente el fallo de única instancia proferido dentro del expediente T-5881995, que reconoció de plano la indemnización administrativa solicitada por Albeiro David Torres, sin verificar el cumplimiento de los requisitos requeridos para su otorgamiento. En su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales de petición, dignidad humana y mínimo vital, pero por las razones expuestas en esta providencia, y modificando las órdenes que con tal fin se adoptaron en la sentencia que es materia de revisión.

²⁴ Se precisa que la orden se direccionara sólo en lo que tiene que ver con la solicitud de otorgamiento de la indemnización administrativa, pues el tema de la ayuda humanitaria ha sido resuelto a través de la Resolución No. 06001220170905288 de 2017, mediante la cual se suspende la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria. Por lo que, cualquier inconformismo con la legalidad de dicho acto administrativo, debe ser controvertido por las vías ordinarias respectivas.

²⁵ Como se advirtió previamente en nota al pie 19.

²⁶ Magistrada Ponente. Dra. María Victoria Calle Correa

Conforme a lo anterior, se ordenará a la UARIV que en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, se profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa elevada por Albeiro David Torres. En caso de ser procedente el reconocimiento de dicha prestación, en el mismo acto que la reconozca se deberá indicar un término razonable y perentorio en el que la UARIV hará su correspondiente entrega material”

Posteriormente, mediante Sentencia T-004 del 26 de enero de 2018²⁷, reiteró las anteriores precisiones, manifestando, que en los casos donde se vislumbre una aparente amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada, le corresponde al juez de tutela constatar la veracidad de los hechos narrados y valorar las pruebas que aporta el accionante y en caso de que ellas no sean presentadas, deberá decretar y practicar las pruebas que considere necesarias para la constatación de la problemática que se puso de presente con el escrito de tutela, puntualizando respecto al tema de la indemnización administrativa, (sic) *"es uno de los mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico para garantizar el derecho de reparación integral de las víctimas del conflicto en Colombia. Sobre el particular, la Ley 1448 de 2011 estableció los diferentes medios a través de los cuales es posible reparar a las víctimas y los principios y criterios que deben orientarlos. (...) esta Corte a través de su jurisprudencia, ha recalado que la entrega de la indemnización administrativa y los demás mecanismos dispuestos para la reparación, no obedecen al orden de las solicitudes, sino que para ello la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario establecieron criterios de gradualidad, progresividad y priorización. Es decir que, para poder determinar el orden de entrega por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV, le corresponde verificar el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra la persona y su núcleo familiar, ya que es la única forma de realizar una reparación efectiva,*

²⁷ Magistrada Ponente. Dra. Diana Fajardo Rivera

con enfoque diferencial y garantizar así que las necesidades de quienes más lo requieren se van a ver satisfechas de manera prioritaria, esto de acuerdo con los principios de equidad e igualdad que deben orientar todas las actuaciones del Estado”, en tal sentido, consideró nuevamente en su resolutive, ordenar a la UARIV, que diera respuesta a las peticiones, en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la providencia, profiriendo acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa.

Bajo esa óptica, para éste Tribunal, no son de recibo 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 de los Oficios No. 20187206898021 del 24 de abril de 2018, y No. 201872010359521 de fecha 21 de junio de 2018, pues en ellos, la peticionada solo se limita a señalar apreciaciones genéricas sobre el retorno y reubicación de las víctimas y el trámite a seguir para el otorgamiento de la indemnización, *<<puntualizando en que a partir del mes de abril de 2018, se acerque la accionante a los centros de atención para que se le informe sobre el trámite a seguir>>*, pero sin señalar una fecha precisa para resolver sus requerimientos, lo cual, sin duda alguna no comporta una respuesta de fondo a los solicitado, en consecuencia, vulnera el derecho de petición de la accionante, máxime cuando la jurisprudencia constitucional ha resaltado la obligación de las autoridades ante quienes se elevan solicitudes respetuosas, de atender las mismas en forma oportuna, eficaz y de fondo. Y así mismo, ha determinado que ésta obligación cobra mayor trascendencia en aquellas entidades responsables de atender y reparar a las víctimas de desplazamiento forzado.

Por lo anterior, para la Sala, 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, deber ser; **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.**

Por lo expuesto anteriormente, se revocará la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito el 27 de junio de 2018, y en su lugar se concederá el amparo solicitado respecto al derecho de petición relacionado con el reconocimiento de la indemnización administrativa. En tal sentido, atendiendo a la pautas jurisprudenciales antes referenciadas, se ordenará a la UARIV que en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa elevada por la señora GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA. En caso de ser procedente el reconocimiento de dicha prestación, en el mismo acto que la reconozca se deberá indicar un término razonable y perentorio en el que la UARIV hará su correspondiente entrega material.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 27 de junio de 2018, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo Sucre, en su lugar se tutela el derecho fundamental de petición de la señora GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA, en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa. En consecuencia, se ordenará a la UARIV que en un plazo no superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa elevada por la señora GLORIA ESTELLA RAMOS JARABA el 31 de enero de 2018. En caso de ser procedente el reconocimiento de dicha prestación, en el mismo acto que la reconozca se deberá indicar un término razonable y perentorio en el que la UARIV hará su correspondiente entrega material.

SEGUNDO: NOTIFICAR, personalmente o por cualquier medio efectivo a la actora, a los entes demandados y al Agente Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVIAR 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 Secretaría de este Tribunal, **ENVIAR** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

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 N° 115.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado Ponente

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado

ANDRÉS MEDINA PINEDA
Magistrado