



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., nueve (09) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación: 2020 - 00138
Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Demandante: OLGA LUCIA PRECIADO CABEZAS
Demandado: UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL
A LAS VÍCTIMAS - UARIV
Asunto: SENTENCIA 1ª. INSTANCIA

Procede el Juzgado a decidir, primera instancia, la acción de tutela presentada por la señora **OLGA LUCIA PRECIADO CABEZAS**, actuando en nombre propio, en contra de la **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV**.-

ANTECEDENTES

La accionante presentó acción de tutela en nombre propio, en contra de la **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV**, fundamentada en los siguientes hechos:

*"1. En abril 15 de 2020 por medios electrónicos y mediante e-mail eleve derecho de petición al accionado, Solicitando **"se me registre** como persona en vulnerabilidad por efecto del confinamiento obligatorio y **beneficiaria** de las medidas anunciadas por el Señor presidente Iván Duque para la atención humanitaria a 116.000 familias víctimas de desplazamiento forzado". A la fecha la precitada petición no ha obtenido respuesta.*

2. El citado correo fue dirigido al buzón servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co dirección de correo de atención al público relacionado por la entidad en su página web, a dicho correo se adjuntó un documento electrónico formato Word contentivo de la misma solicitud del texto del correo, pero que incluye una imagen escaneada de mi firma autógrafa."

Pretende la actora se tutele el derecho fundamental de petición y que como consecuencia, se ordene a la entidad accionada que dé respuesta de fondo a la petición presentada el 15 de abril de 2020, radicado en la página web de la entidad, en el que solicitó que fuera registrada como persona en vulnerabilidad por efecto del confinamiento obligatorio y que a su vez sea beneficiaria de las medidas anunciadas por el Presidente Iván Duque para la atención humanitaria a 116.000 familias víctimas de desplazamiento forzado.

ACTUACIÓN PROCESAL

Recibida la acción constitucional, se admitió la misma mediante auto de fecha 01 de julio de 2020, ordenando la notificación del representante legal de la accionada, y solicitando a las mismas un informe detallado sobre aspectos que interesan al proceso con el propósito de decidirla dentro de los términos de ley.-

La demanda fue notificada el 01 de julio de 2020 haciéndole entrega de la copia de la misma y de sus anexos para que ejercitara su derecho de defensa en la presente acción.-

CONDUCTA PROCESAL DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Surtida como fue la notificación por medio electrónico la **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV**, allego la contestación a la acción de la referencia.

La apoderada de la entidad, informó al Despacho que como requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, está debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluida en el Registro único de Víctimas y que en el presente caso la actora se encuentra incluida en dicho registro.

Señaló que la entidad procedió a dar respuesta a la petición presentada por la parte actora mediante el Oficio No. 202072011563511dev de fecha 29 de mayo de 2020, la cual fue enviada a la dirección de notificaciones en el escrito petitorio, y que

nuevamente fue enviada la respuesta el 03 de julio de 2020 a la actora indicándole adicionalmente que la Unidad no tiene competencia para otorgar el registro y entrega de ayuda humanitaria de emergencia en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19.

Arguye que una vez analizada la situación puntual de la accionante se determinó que según la inclusión en el Registro Único de Víctimas – RUV, el hogar fue víctima de desplazamiento hace más de un año, contado a partir de la fecha de solicitud y que para el caso concreto de la actora fue sujeto del proceso de identificación de carencias y la decisión adoptada fue debidamente motivada mediante acto administrativo Resolución No. 0600120202791864 de 2020, por medio de la cual se decidió suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por la señora Olga Lucia Preciado.

Expone que no se ha vulnerado ningún derecho a la actora y que en el presente caso se configura un hecho superado, por cuanto dieron respuesta a la petición presentada, por lo que solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda ya que realizaron dentro del marco de sus competencias todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo sus derechos fundamentales.

DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL INVOCADO COMO VIOLADO

La accionante invoca como derecho constitucional violado el derecho fundamental de petición, por la conducta desplegada por la autoridad accionada.

PRUEBAS

Como medios de prueba, fueron allegados al proceso los siguientes documentos:

1. Copia de la cedula de ciudadanía de la actora.
2. Derecho de petición radicado el 15 de abril de 2020, a través de la página web de la entidad.-

CONSIDERACIONES

Para dictar la sentencia que corresponda, se hace necesario resolver el siguiente problema jurídico:

1. PROBLEMA JURÍDICO

¿Vulnera la entidad accionada el derecho constitucional fundamental invocado por la accionante con ocasión de la no respuesta a la petición elevada el 15 de abril de 2020?

Debe recordarse que la acción de tutela es una acción de carácter subsidiaria, es decir, que adquiere relevancia, por regla general, solo a falta de mecanismos judiciales para la defensa del derecho constitucional fundamental amenazado o violado. Así fue regulado por el artículo 86 de la Constitución Política en los siguientes términos:

“ARTICULO 86. ACCIÓN DE TUTELA.

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.¹”

¹ *Subrayas fuera del texto*

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 señala:

“ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

- 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.²*
- 2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.*
- 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.*
- 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.*
- 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”*

EL DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tiene toda persona para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que su solicitud sea resuelta de manera oportuna y eficaz. La oportunidad tiene que ver con el término legal y en todo caso prudencial para que la autoridad se pronuncie y la eficacia conlleva a que la respuesta emitida resuelva de manera concreta y congruente el objeto de la petición.

La Corte Constitucional ha analizado el contenido, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición, precisándolo como una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales, entre ellas, el derecho a la información, el acceso a documentos públicos, la libertad de expresión y el ejercicio de la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan’.

² *Subrayas fuera del texto*

Por su parte, el artículo 13 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, establece que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición.

El núcleo esencial del derecho de petición, se concentra en la resolución oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos legalmente para las peticiones elevadas por los particulares a las autoridades públicas, independientemente del sentido de la decisión, suponiendo la pronta y oportuna definición por parte de la Administración Pública a las manifestaciones o inquietudes elevadas por el peticionario, con el propósito de que éste reciba la información suficiente, y le sea otorgada una respuesta efectiva sobre la materia objeto de su interés.

Al respecto, en Sentencia T- 146 de 2012, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte señaló:

"(...) Por otra parte, como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, esta Corporación sintetizó las reglas para su protección, en los siguientes términos;

"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita (...)"

El derecho de petición impone a la administración el cumplimiento diligente de sus deberes, por cuanto a esta se le atribuye el más alto grado de rigorismo en la satisfacción de principios como la eficacia, economía y celeridad, debido a que sus funciones tienen un impacto preeminente en la ciudadanía. Por ello tratándose del derecho de petición que les asiste a todos los ciudadanos, los órganos de la Administración están obligados a dar oportuna respuesta, no pudiéndose patrocinar la dilación en perjuicio del solicitante.

El término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace relación al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, sin que en todo caso exista excusa admisible de una demora injustificada en el pronunciamiento de la resolución. Lo anterior, siguiendo los derroteros trazados por el H. Corte Constitucional, no obsta para que el legislador pueda establecer términos especiales de mayor amplitud para el trámite de ciertas peticiones, término que debe ser respetado por el organismo encargado de resolver la petición, so pena de vulnerar el derecho constitucional fundamental (Sent. T-264 del 7 de julio de 1993); de acuerdo con lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por lo tanto la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno al derecho de petición, dejando en claro que las entidades que tienen a su cargo el estudio y reconocimiento de los derechos de los asociados deben **emitir un pronunciamiento de fondo sobre lo pedido**, independientemente del contenido de la solicitud elevada para tales efectos, de tal modo que el peticionario tenga pleno conocimiento del estado de su solicitud y de la viabilidad de la misma. Pero además la jurisprudencia de esa Corporación ha establecido que el término que tiene la Administración para resolver las peticiones elevadas a ella, debe ser razonable y acorde con el contenido de los requerimientos. Por ello, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta. Se destaca como precedente judicial de lo aquí expuesto, la siguiente decisión:

“La naturaleza del derecho de petición y en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar es la certidumbre de que independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva de fondo lo pedido por el particular; la pronta contestación no puede supeditarse a que invoque expresamente el derecho de petición, ni que se haga expresa referencia a las normas del Código Contencioso Administrativo. Solo se hace necesario que de la petición misma se pueda extraer el deseo de la persona que formula la petición”. Sentencia T-615 del 28 de octubre de 1998.

Siendo el derecho de petición un mecanismo de participación que otorga la Constitución a las personas para que puedan dirigirse a las autoridades públicas, ya sea en interés particular o en interés general, y obtener una contestación razonable y coherente, cuando la autoridad administrativa deja transcurrir al término legal, sin adoptar una decisión de fondo o informar de manera precisa y clara el trámite impartido a la solicitud, incurre en una flagrante vulneración a este derecho, toda vez que la respuesta, además de pronta y sustancial, debe ser puesta en conocimiento del peticionario.

"En el marco del derecho de petición sólo tiene categoría de respuesta aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inequidad, que ofrece certeza al interesado". Sentencia T-490 de septiembre 11 de 1998".

De esta manera no es cualquier respuesta la que tiene mérito de resolver la petición presentada a la Administración sino aquella que decida lo solicitado o informe de manera clara el trámite que se le ha dado a la solicitud, la cual además debe ser emitida dentro de los términos oportunos y en atención a los parámetros de razonabilidad y eficiencia expuestos.

La Ley 1755 del 30 de junio de 2015, desarrolla la disposición constitucional relativa al derecho de petición, que antes de la Constitución de 1991 no tenía consagración superior, pero su entidad como derecho constitucional fundamental fue fijada por la Constitución de 1991 en su artículo 23.

Esta normatividad reconoce de manera macro derechos de petición en interés general y en interés particular. Estos a su vez se desglosan, en cuanto a su naturaleza, frente a lo cual el legislador estableció para cada una de ellas unos términos claros y precisos así:

Para el derecho de petición de documentos e información el término máximo es de 10 días³; y para el de *consulta* a las Autoridades de 30 días⁴; Existe frente a las especialidades antes anotadas un término general máximo para atender o resolver las demás peticiones que se eleven ante las autoridades administrativas, que se reduce a 15 días siguientes a la fecha de la correspondiente petición⁵.

³ Ver numeral 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.

⁴ Ver numeral 2 artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015

⁵ Ver inciso 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.

EL CASO CONCRETO

De la revisión de los medios probatorios aportados al proceso se encuentra demostrado que la accionante radicó petición el 15 de abril de 2020, ante la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV, solicitando que fuera registrada como persona en vulnerabilidad por efecto del confinamiento obligatorio y que a su vez sea beneficiaria de las medidas anunciadas por el Presidente Iván Duque para la atención humanitaria a 116.000 familias víctimas de desplazamiento -

La apoderada de la entidad, informó que mediante Oficio No. 202072011563511dev de fecha 29 de mayo de 2020, la cual fue enviada a la dirección de notificaciones en el escrito petitorio, y que nuevamente fue enviada la respuesta el 03 de julio de 2020, a la actora dio contestación a la petición radicada por la accionante, indicándole que la Unidad no tiene competencia para otorgar el registro y entrega de ayuda humanitaria de emergencia en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19 y que mediante la Resolución No. 0600120202791864 de 2020, el Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, decidió suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria por cuanto del resultado del cruce de información obtenido por la CIFIN ahora TransUnion, se determinó que la actora adquirió algún crédito por un monto igual o superior a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, el día 16 de diciembre de 2016, y que al momento de la adjudicación del crédito los beneficiarios del mismo contaban con la capacidad productiva para cubrir la deuda adquirida, aclaro que el crédito obtenido fue con posterioridad al desplazamiento forzado.

De lo anterior se evidencia que la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV, dio contestación a la petición elevada por la actora el 15 de abril de 2020.

DEL HECHO SUPERADO

El hecho superado, es una construcción jurisprudencial que se erige y tiene relevancia cuando los motivos que dieron origen a la acción de tutela han cesado y al momento de fallar, las causas que originaron la acción constitucional no existen o han sido removidas a instancias de la entidad accionada.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T- 426 de 2007, en relación con la definición del hecho superado ha dicho:

“Por ende, la Sala encuentra que en el presente caso se ha presentado la figura del hecho superado, toda vez que han cesado los motivos que originaron la acción de tutela, y al momento de fallar no existe vulneración o amenaza a derecho fundamental alguno⁶. Ha dicho al respecto la Corporación:

“En efecto, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío. Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela...”⁷.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia T-149 de 2006, respecto del hecho superado dijo:

“2. Hecho superado.

“Esta Corporación, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones u omisiones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.

No obstante, hay casos en que el juez constitucional conoce de acciones de tutela, en los que para ese momento ya se ha

⁶ Sobre el tema del hecho superado pueden consultarse las sentencias T-675 y T-677 de 1996, T-041 de 1997, T-085 de 1997, T-225, T-264, T-321, T-522 de 1997 y T- 012, T- 272, T-522 y T-795 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

⁷ Sentencia T-519 de 1992, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Cfr. reiteración., entre muchas otras, en las sentencias T-100 de 1995 MP. Vladimiro Naranjo Mesa; T-201 de 2004 MP. Clara Inés Vargas Hernández; T-325 de 2004 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

reivindicado el derecho vulnerado o violado, o ha desaparecido la causa de tal afectación. Este fenómeno ha sido catalogado por la jurisprudencia como hecho superado, en el sentido de que han desaparecido los supuestos de hecho que motivaron el ejercicio de la acción. El concepto de hecho superado y sus implicaciones en el proceso de tutela ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en distintos pronunciamientos.

Así, en Sentencia T-488 de 2005⁸¹¹ esta Corporación estableció:

"(...) la protección a través de la acción de tutela pierde sentido y en consecuencia el juez constitucional queda imposibilitado para efectos de emitir orden alguna de protección en relación con los derechos fundamentales invocados. En ese entendido, se ha señalado que al desaparecer los supuestos de hecho en virtud de los cuales se formuló la demanda se presenta la figura de hecho superado." En la misma providencia, se hizo alusión a la Sentencia T-307 de 1999, por medio de la cual se determinó que: "ante un hecho superado, en donde la pretensión que fundamenta la solicitud de amparo constitucional ya está satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia e inmediatez. Y ello es entendible pues ya no existe un objeto jurídico sobre el cual proveer o tomar determinación alguna. (...)"

Es claro, entonces, que cuando se presente este fenómeno, es decir, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo tutelar pierde su razón de ser y, en este sentido, la decisión que pueda llegar a adoptar el juez de tutela con respecto al caso concreto resultaría, a todas luces, inócua y contraria al objetivo previsto en la Constitución y en las normas reglamentarias, para este tipo de acción.

....

Lo anterior descarta de plano cualquier pronunciamiento de fondo en relación con este asunto, por cuanto se concluye que los hechos que originaron la presente acción han sido superados y, en consecuencia, satisfecha la pretensión indirecta invocada en la demanda. Por lo tanto, el pronunciamiento de fondo en este caso no procede por carencia actual de objeto."

La jurisprudencia ha dado vía libre a una institución jurídica que tiene la capacidad de terminar la acción constitucional. Es la denominada "hecho superado" que se presenta cuando durante el trámite del proceso, se satisface la pretensión principal de la demanda, hecho que da lugar, a la terminación del mismo por carencia de objeto.

Teniendo en cuenta los argumentos que vienen expuestos se profiere la siguiente,

⁸¹¹ MP. Álvaro Tafur Galvis.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, El Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, Administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la carencia actual de objeto en la presente acción de tutela por haberse superado el hecho que motivó la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados.

SEGUNDO: Notifíquese por el medio más expedito al demandado y a la accionante, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Una vez se superen las limitaciones ocasionadas por la pandemia que atraviesa el país, si no fuere impugnado el presente fallo, se procederá a enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31. Decreto. 2591).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Maria Teresa Leyes Bonilla
MARIA TERESA LEYES BONILLA
Juez