



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veinte (2020).

NATURALEZA DEL PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA
PROCESO No.:	11001-33-35-025-2020-00094-00
DEMANDATE:	MARIA CARDE MONCADA AGUDELO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)
VINCULADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)

Se decide sobre la **ACCIÓN DE TUTELA** formulada por la señora **MARIA CARDE MONCADA**, quien actúa en causa propia, en contra de la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)**, por la presunta violación a los derechos fundamentales de petición, a la igualdad y a la vida digna.

I. ANTECEDENTES

1. Soporte fáctico y jurídico de la solicitud de amparo

De la situación fáctica se pudo extraer lo siguiente:

Indicó la actora, que es víctima del conflicto armado interno por el hecho victimizante de homicidio en el Municipio de Soacha (Cundinamarca) en el año 2003, y por dicha circunstancia la UARIV luego de haber valorado los hechos, decidió la inclusión e inscripción en el Registro Único de Víctimas en el año 2012.

Manifestó, que el día 06 de febrero de 2020, presentó derecho de petición en la Unidad de Atención Integral, solicitando se reconozca y pague la indemnización administrativa por el hecho victimizante de homicidio en desarrollo del conflicto armado.

Señaló que el día 17 de diciembre de 2019, le dieron respuesta a una solicitud de la accionante resaltándole que, en atención a su solicitud, se le informó

mediante comunicación telefónica SGV que, debía completar la solicitud de indemnización administrativa con la entrega de la siguiente documentación: Afirmación Bajo Juramento de Únicos Destinatarios. Posteriormente, allegó la documentación solicitada, pero a la fecha aún no ha recibido respuesta clara, concreta y acorde a sus tres solicitudes, a saber: 1. El reconocimiento y pago de la indemnización administrativa en su condición de víctima del conflicto armado, se le ingrese a la ruta prioritaria en razón a su edad y enfermedades catastróficas que padece y se le informe se accederá a dicha indemnización., y se indique de forma precisa el trámite que se desplegará para hacer efectivo su derecho a la indemnización administrativa.

1.2. Pretensiones.

El tutelante solicitó al Despacho acceder a las siguientes pretensiones:

I. Ordenar a la accionada UARIV el cumplimiento del precepto legal y constitucional y legal en que se ampara las peticiones respetuosas y solicitudes de información a través de una respuesta de manera clara, de fondo y adecuada a las solicitudes realizadas.

II. Ordenar a la accionada dar respuesta de fondo a mi solicitud de indemnización administrativa teniendo en cuenta lo solicitado en los diferentes derechos de petición y la respuesta que me remitió la accionada el 17 de diciembre de 2019, reiterada solicitud de respuesta el 06 de febrero de los corrientes, del cual se establece y como lo pruebo no se ha dado respuesta a la solicitud de indemnización administrativa y no por medio de respuestas tipo que dilatan las peticiones y no se ajustan a los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

2. TRÁMITE PROCESAL Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto del 12 de marzo de 2020 (fl.13), en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz al representante legal de la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)** y se vinculó al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)**, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción y ejerciera su derecho de defensa.

Notificadas en debida forma, tanto a la entidad accionada como a la vinculada, (fl.14-16), y vencido el término concedido para su intervención, contestaron la tutela de la referencia en los siguientes términos:

Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS): (fl. 58-69)

La Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos del DPS, contestó la acción de tutela solicitando DENEGAR el amparo constitucional deprecado respecto a esa entidad y/o desvincular a Prosperidad Social.

Manifestó que, luego de verificar en la base de gestión documental DELTA, se evidenció que a la fecha no se encontró ningún registro de derecho de petición respecto a la Indemnización Administrativa.

Además, resaltó que dentro del marco de competencias tanto la Unidad Administrativa especial para la atención y reparación integral de las víctimas UARIV y el DPS, son dos entidades totalmente diferentes e independientes y que la decisión acerca de la Indemnización Administrativa corresponde a una función que, luego de la transformación institucional de Acción Social, no quedó en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), sino en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la atención y reparación integral a las víctimas, quien es la llamada a pronunciarse sobre las pretensiones de la accionante. Además resaltó la inexistencia de la legitimación material en la causa por pasiva respecto de la vinculada DPS, respecto al reconocimiento de la calidad de víctima y el pago de la indemnización administrativa.

Informe de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV): (fl. 70-77)

El Representante Judicial de la UARIV, contestó la acción de tutela solicitando NEGAR las pretensiones en razón a que se ha realizado dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones necesarias para el cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales.

Manifestando que la accionante se encuentra actualmente incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV), por el hecho victimizante de homicidio de JOSE OMAR MONTAÑA.

Resaltó que, en atención al derecho de petición impetrado por la accionante mediante el cual solicitó la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, dio respuesta bajo el radicado No. 20207205460491 de fecha 16 de marzo de 2020, resolviendo de fondo la pretensión, informándole a la accionante el procedimiento que debería seguir para acceder a la medida indemnizatoria guardando congruencia con lo pedido, además de señalarle las razones por las cuales no es posible brindar una respuesta dirigida a satisfacer la totalidad de lo pedido.

Resaltó que para obtener una indemnización administrativa debía estar en las siguientes fases: 1. Fase de solicitud de indemnización administrativa, 2. Fase de análisis de la solicitud, 3. Fase de respuesta de fondo a la solicitud y 4. Fase de entrega de la medida de indemnización. Lo anterior informándole a la accionante en su respuesta a su derecho de petición que antes de concederle el beneficio de la indemnización administrativa, se estudiará la viabilidad y si su situación se encuentra bajo la ruta priorizada, ruta general o ruta transitoria.

Concluyendo que, si la accionante no ha hecho uso del mecanismo de defensa judicial que tiene a su disposición para dilucidar su situación legal, resaltando la no presencia de gravedad que se requiere para que el Juez constitucional conjure esa clase de agravio.

I. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten

amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario, supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

1. Derecho Fundamental de Petición.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho de petición como la posibilidad de toda persona de “... *presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”.

De conformidad con este postulado constitucional, la jurisprudencia ha establecido que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende los siguientes cuatro elementos:

- (i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o tramitarlas;
- (ii) la facultad de obtener una resolución pronta y oportuna de la cuestión en los términos consagrados en la ley;
- (iii) el derecho a que se resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado, y
- (iv) la pronta comunicación al peticionario acerca de la decisión o información requerida.

Así las cosas, para que se entienda satisfecho el derecho de petición, no basta únicamente con que se dé respuesta a la solicitud que se le formula, sino que además, esta debe ser comunicada al interesado, pues, sólo así se puede ejercer el derecho de contradicción implícito dentro del derecho al debido proceso, igualmente, fundamental, y de protección inmediata.

Ahora bien, en relación con la respuesta que se brinde al derecho de petición, esta debe reunir ciertos requisitos, a saber: debe ser pronta, oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente, lo que impone de manera previa, la verificación de los hechos puestos en conocimiento, la exposición del marco jurídico que regula el tema sobre el cual se está cuestionando, para luego de su análisis y confrontación, concluir con una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que se ha producido una respuesta efectiva, sin importar que la misma sea favorable o no a los intereses del peticionario¹.

No sobra advertir que la entidad que debe dar respuesta no está obligada, como parte del núcleo esencial del derecho de petición, a acceder a las pretensiones del peticionario. Así, el que se genere una respuesta no supone la aceptación de lo solicitado. Por lo mismo, no puede inferirse, que en el supuesto de que haya operado el silencio administrativo negativo, ello suponga que se haya dado respuesta efectiva al derecho de petición, pues ello solo prueba la vulneración del derecho fundamental de petición².

¹ Sentencia T-395 de 2008, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

² Sentencia T-1104 de 2002, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Debe anotarse que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que, si la entidad requerida por vía de un derecho de petición, no puede dar respuesta de manera oportuna a la solicitud, ésta deberá informar acerca de los inconvenientes para dar una respuesta de fondo en ese momento, debiendo indicar en todo caso, el plazo aproximado dentro del cual absolverá de manera efectiva tal petición.

Lo anterior, permite concluir que las respuestas que incumplan con los requisitos implícitos en el artículo 23 Superior, condenan al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos³.

2. De la indemnización administrativa.

La indemnización administrativa, se encuentra regulada por el Decreto 4800 de 2011 y la Ley 1448 de 2011, disposiciones que establecen un procedimiento especial para la solicitud de la indemnización por reparación administrativa como es el caso que nos ocupa.

Esta figura ha sido concebida como una forma de resarcir los daños y perjuicios que han tenido que soportar las víctimas de la violencia nacional, contemplándose como un complemento de la reconciliación nacional, la dignificación de las víctimas y la vinculación de éstas en programas y esquemas de inclusión social.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia del once (11) de agosto del dos mil once (2011), expediente T- 3.001.628, con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, señaló: *“En tal sentido, es preciso partir del concepto mismo que trae el decreto 1290 de 2008 sobre reparación administrativa: Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos del presente programa se adoptan las siguientes definiciones: Reparación individual administrativa. De acuerdo con el principio de solidaridad, se entiende por reparación individual administrativa el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconozca a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado. Como puede observarse, para ser beneficiario de la reparación administrativa no basta con haber sufrido un daño en el*

³ Sentencia T-1753 de 2000, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

ejercicio de sus derechos fundamentales, sino que igualmente tal acción u omisión debe ser atribuible a un grupo armado al margen de la ley. Debe por tanto existir un nexo de causalidad entre el accionar de tales organizaciones delictivas y el perjuicio sufrido por la víctima. La anterior conclusión se refuerza con la simple lectura del concepto de “destinatario o beneficiario”, presente en el mismo texto normativo: Destinatarios o beneficiarios. Se consideran destinatarios o beneficiarios del presente programa las personas que hubieren sufrido daño directo como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley.”

2.1. Auto 206 de 2017⁴

La Corte Constitucional, respecto del derecho a la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado, reconoció que las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos son titulares de los derechos de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, bajo el entendido de que se trata de un conjunto de derechos inescindibles. Así mismo, en lo concerniente a la reparación, sostuvo que se trata de un derecho complejo que posee una naturaleza fundamental amparada por las normas internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia de los organismos internacionales y nuestra Carta Magna.

El fundamento del deber de reparar radica en la obligación general del Estado concerniente al respeto y la garantía de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción. Por tanto, ante vulneraciones graves y generalizadas de derechos humanos, surge la obligación de reparar integralmente su dignidad.

A pesar de que el derecho a la reparación es fundamental, la jurisprudencia precisó que esto no quiere decir que pueda considerarse como un derecho absoluto que pueda ser exigido inmediatamente por todas las víctimas del conflicto armado, no obstante, reiteró que las limitaciones presupuestales “nunca podrán traducirse en una afectación excesiva o en una negación o desnaturalización de los derechos de las víctimas”. La Corte dirimió esta tensión al estudiar la constitucionalidad de los principios de progresividad y sostenibilidad, recogidos en los artículos 17 y 19 de la Ley 1448 de 2011. Así

⁴ Ref.: Respuesta a las solicitudes elevadas por las directoras de la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, presentadas ante esta Sala Especial de Seguimiento en el marco del ECI declarado en la sentencia T-025 del 2004 y del auto 373 del 2016. **Magistrada Ponente: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado**

las cosas, la jurisprudencia constitucional, si bien los derechos de las víctimas se reconocen de manera inmediata, su contenido se amplía progresivamente y su cobertura se extiende gradualmente respecto de la totalidad de las víctimas a que se refiere la ley.

Por tal razón, encontró razonable que los programas masivos de reparación administrativa, característicos de contextos de violencia generalizada, no se encuentren en la capacidad de indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. En este tipo de situaciones, la Corte encontró que es legítimo definir plazos razonables para otorgar la indemnización administrativa y acoger, en esa dirección, determinados criterios que permitan priorizar la entrega de las medidas que correspondan.

4. Caso en concreto

La señora **MARIA CARDE MONCADA AGUDELO**, interpuso acción de tutela con el fin que se ordene a la entidad accionada dar respuesta de fondo y completa a la solicitud radicada bajo el numero 20201300862702, el día 06 de febrero de 2020⁵, a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) - Dirección de Reparación, en la cual hizo cinco clases de solicitudes: 1. Solicitud del reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa en su condición de víctima directa y de su núcleo familiar por el hecho victimizante de homicidio; 2. Información respecto al ingreso a la RUTA PRIORITARIA y se informe en qué fecha se accedería a los recursos de indemnización administrativa; 3. Se le informe de forma precisa el trámite que debe seguir para hacer efectivo el derecho a la indemnización administrativa; 4. Se le indique el plazo exacto o probable (meses- años) en el que la entidad tardará en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa a la que tiene legítimo derecho; y 5. Solicita de forma urgente respuestas en razón a que allegó la documentación pedida por la accionada.

Vale la pena resaltar, que el Despacho revisó la respuesta⁶ dada a la solicitud formulada por la señora **MARIA CARDE MONCADA AGUDELO**, en donde se pudo constatar que la entidad se pronunció respecto al derecho de petición,

⁵ Folios 4-6

⁶ Folio 7-8

resaltando la accionada que respecto a la solicitud de indemnización administrativa de fecha 18 de noviembre de 2019, le señaló que, luego de haber consultado los registros administrativos, la entidad evidenció que le faltaban unos documentos a su solicitud tales como: Afirmación bajo juramento de únicos destinatarios, y que una vez se haya proporcionado la documentación requerida, la Unidad para Víctimas contara con 120 días hábiles para analizar la solicitud y tomar una decisión de fondo para analizar y tomar una decisión sobre si es procedente la concesión de la medida, sin más claridad frente al resto de las peticiones de la accionante.

Pese a que la accionada le informó a la señora MARIA MONCADA, que sus documentos se encuentran en estudio de validación y/o actualización en la base del Registro de víctimas RV, no le indicó la fecha exacta en la que le comunicará la información pedida por el accionante, ni se le entregó información clara frente a la petición del ingreso a la RUTA PRIORITARIA y de la TRANSITORIA a los demás miembros de su núcleo familiar, como tampoco se le dio razón a la accionante frente a la solicitud del trámite que se desplegará para hacer efectivo el derecho de la indemnización administrativa, dejando en simple incertidumbre a la accionante con una respuesta sin definir tiempo o modo a sus peticiones, como único argumento que, en un término de 120 días se le dará respuesta de la concesión o no a su derecho la indemnización administrativa, sin tener en cuenta las demás solicitudes, mismas que hacen parte de su derecho de petición, pues no solo va encaminada a un interés (ser acreedora del beneficio de la indemnización administrativa), sino además, es su deseo saber en qué va el trámite luego de allegar los documentos pedidos por la accionada, y cuales son requisitos por los cuales sería acreedora para pertenecer a la ruta prioritaria y/o transitoria, no solo la accionante sino también su núcleo familiar, mismos que incluyó en el formulario contentivo al procedimiento de toma de solicitud de la indemnización administrativa que diligenció la aquí accionante, en la que incluyó a su familia como destinatarios con derecho a la reparación individual por vía administrativa.⁷

Razones por las cuales éste Despacho amparará el derecho fundamental de petición de la accionante, pues tal como lo ordena la Jurisprudencia

⁷ Folio 8-10

Constitucional, *“la entidad accionada deberá indicar el plazo aproximado dentro del cual absolverá de manera efectiva tal petición”*, ya que al no indicarla, se deja abierta la posibilidad de que se haga no solo en un plazo indefinido sino también incompleto, vulnerando así el derecho fundamental de la demandante.

En consecuencia, se tutelaré el derecho fundamental de petición de la accionante, y para tal fin, se ordenará al Representante Legal de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, dar respuesta clara, concreta, completa y de fondo a la solicitud formulada el 06 de febrero de 2020, que se relaciona únicamente a estas tres peticiones, a saber: 1. Se le dé información respecto del ingreso a la Ruta Prioritaria y a la ruta transitoria tanto a la accionante como a los miembros del núcleo familiar; 2. Se le indique de forma clara el trámite que se desplegará para hacer efectivo su derecho; 3. Se le indique el plazo exacto o probable en el que se decidirá frente al reconocimiento o no de la indemnización administrativa: Lo anterior en atención a que el resto de las solicitudes se verán versadas de acuerdo al cumplimiento o no de los requisitos exigidos para el beneficio de la indemnización administrativa.

De la respuesta que se brinde, deberá notificarse en debida forma a la señora MARIA CARDE MONCADA AGUDELO.

Todo lo anterior deberá cumplirlo en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia.

Respecto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- DPS, de acuerdo al informe rendido por la entidad accionada, no se encontró probado por parte de la accionante en el expediente, hecho vulnerador que permitan establecer la afectación real y concreta de los derechos fundamentales invocados; motivo por el cual serán desvinculada del presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

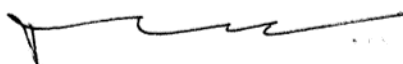
PRIMERO: Protéjase el derecho de petición a la señora MARIA CARDE MONCADA AGUDELO. En consecuencia, se ordena al Representante Legal de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICITMAS - UARIV**, dar respuesta a la solicitud formulada el 06 de febrero de 2020, las que claramente están relacionadas en el cuerpo de la presente providencia, exceptuando aquellas que tengan que ver con el estudio de fondo concreto de la accionante. Todo lo anterior deberá cumplirlo en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia.

SEGUNDO: Desvincular al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- DPS**, del presente asunto, conforme a lo establecido en esta providencia.

TERCERO: Comunicar a las partes por el medio más expedito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
JUEZ