



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

ACCIÓN DE TUTELA - SEGUNDA INSTANCIA – DE **EDELMIRA ARIAS CARRANZA** contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**.

MAGISTRADA SUSTANCIADORA DRA. ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN

Bogotá, D.C. once (11) de octubre del año dos mil veintidós (2022).

Corresponde a la Sala el estudio y decisión de la impugnación que presentó la señora **EDELMIRA ARIAS CARRANZA**, respecto a la determinación de **DECLARAR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO**, que impartió el Juzgado Cuarto (04) Laboral del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia de 19 de septiembre de 2022.

A N T E C E D E N T E S

Autorizado por el artículo 86 de la Constitución Política, la accionante **EDELMIRA ARIAS CARRANZA**, actuando en causa propia, promovió acción de tutela contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, a efectos de que se tutele el derecho fundamental de petición; en consecuencia, solicita;

“Ordenar UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Contestar el DERECHO DE PETICIÓN de fondo.

Ordenar a UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS contestar el derecho de petición manifestando una fecha en la cual serán emitidas y entregadas mis cartas cheque.”

Narra como fundamento de sus pretensiones, los supuestos fácticos que se sintetizan así:

“Interpuso petición, el 3 de agosto de 2022, solicitando una fecha cierta para recibir las cartas cheque, ya que cumplió con el diligenciamiento del formulario y la actualización de datos, pero la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS no da una respuesta ni de forma, ni de fondo, pues no da una fecha cierta de cuándo va a desembolsar el monto de la indemnización por el homicidio de su hijo.¹

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto (04) Laboral del Circuito de esta ciudad, definió la acción mediante sentencia de tutela proferida el 19 de septiembre de 2022, en la que dispuso:

«PRIMERO: DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DEL OBJETO de la acción de tutela presentada por la señora EDELMIRA ARIAS CARRANZA, por encontrarse hecho superado según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

(...)

TERCERO: EXHORTAR a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, frente a la perentoriedad de contestar los derechos de petición de fondo, a fin de que tal facultad se ejerza dentro de los límites y parámetros señalados por la Constitución y la Ley.”.

Lo anterior por considerar el *A quo* que, de conformidad con lo indicado por la UARIV, se tiene que la misma emitió respuesta a la petición de la accionante a la cual le indican la necesidad de completar una documentación con el fin de estudiar de fondo lo pedido, una vez cumplido lo anterior la Unidad contará con un término de 120 días sobre si es procedente o no el reconocimiento del derecho a la medida de acuerdo con la Resolución 01049 de 2019, por lo era imposible para la entidad dar fecha cierta y razonable de pago, ya que cada víctima que cuente con el reconocimiento indemnizatorio tiene que llevar a cabo un debido proceso administrativo.

¹ Archivo 01 Expediente Digital



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

IMPUGNACIÓN

Contra la anterior determinación, la accionante presentó escrito de impugnación, en el que, sienta su oposición respecto a la decisión emitida, argumentando que la UARIV contesta al Despacho que está implementando el método técnico de priorización y en la medida que haya presupuesto le van a asignar un turno, pero no se tiene en cuenta que ya anexó todos los documentos, firmó el juramento e hizo el PARRI, no obstante, no se da una fecha probable de pago de la indemnización en su caso particular, a pesar de que en la entidad le indicaron que para el 30 de julio de 2022 se le daría el resultado del método técnico de priorización y se le daría una fecha exacta de desembolso.

Bajo tales premisas, procede la Sala a la Decisión del asunto constitucional planteado, previas las siguientes,

C O N S I D E R A C I O N E S

La acción de tutela fue instituida como remedio para proteger un derecho con la categoría de fundamental, siempre y cuando se encuentre vulnerado (Art. 86 C.P.) o para prevenir su violación, aun cuando la parte afectada cuente con otro medio de defensa judicial, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades *«la acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, que tiene la característica de ser subsidiario y residual, es decir, que no es procedente acudir a ella cuando la persona dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso»*.

Es un medio específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales afectados de modo actual e inminente y no otros, y conduce previa la solicitud que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento. Igualmente, es directo porque siempre



presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado solo puede acudir en ausencia de cualquier otro medio de defensa.

Previamente a desatar la presente acción de tutela, considera la Sala oportuno resaltar que el núcleo esencial del derecho de petición conforme lo ha manifestado la H. Corte Constitucional, comporta la posibilidad cierta y efectiva por cualquier persona de presentar de manera respetuosa, solicitudes ante autoridades, sin que estas se puedan negar a recibirlas o abstenerse de tramitarlas, así como la facultad de obtener una respuesta oportuna dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico, el derecho a recibir una respuesta de fondo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, que haya correspondencia entre la petición y la respuesta, sin formulas evasivas o elusivas, la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable y la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.

Derecho fundamental que fue reglado por el legislador en la Ley 1755 de 2015, norma que fue declarada exequible por la H. Corte Constitucional mediante sentencia C – 951 de 2014, y por medio de la cual enseñó:

«Se trata entonces de un derecho fundamental de aplicación inmediata (art. 86 CP) cuyos titulares son todas las personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, que permite acudir ante las diversas autoridades o ante los particulares, para la protección de derechos fundamentales verbalmente o por escrito, para obtener pronta solución sobre lo solicitado. Esta prescripción normativa cumple una función valiosa para las personas, en tanto por medio de este instrumento se garantizan otros derechos fundamentales y se puede tener acceso a información y documentación que repose en las entidades sobre situaciones de interés general o particular, siempre y cuando se atienda lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución, esto es que no se trate de información que por ley tenga el carácter de reservada. La jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de explicar su alcance, haciendo énfasis en su importancia para hacer efectiva la participación democrática.

“El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo. De esta forma, la voluntad



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, 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.”

(...)

4.2.2. Elementos estructurales del derecho de petición

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el **derecho de petición** tiene una **doble finalidad**. De un lado, permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades. De otro lado, **garantiza que la respuesta a la solicitud sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado**, imponiendo una obligación a cargo de la administración.

En la **Sentencia C-818 de 2011**, la Corte estableció, a partir del artículo 23 de la Constitución, los elementos estructurales del derecho de petición, a saber:

(i) Toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general. La Corte Constitucional ha precisado que los titulares de este derecho no son solamente las personas naturales, sino también las personas jurídicas. De manera genérica, la Corte ha señalado que:

(...)

(ii) Forma escrita o verbal de la petición. Acorde con el enunciado del artículo 23 de la Constitución, las Salas de Revisión han señalado que de manera evidente, el ordenamiento constitucional colombiano ampara las expresiones verbales del derecho de petición y no otorga trato diferente al de las solicitudes escritas, que deben atenderse de la misma manera por las entidades públicas”.

(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos. (...)

(iv) La informalidad en la petición. La jurisprudencia ha sido enfática en advertir que las personas ejercen el derecho de petición aun cuando no digan de forma expresa que actúan bajo el amparo del artículo 23 de la Constitución. Lo antepuesto, en razón de que el ejercicio del derecho de petición “no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en un grado de superioridad frente a un ciudadano común”

(v) Prontitud en la resolución de la petición. La oportunidad en la respuesta a la petición es de la esencia del derecho, toda vez que si esta se produce en forma tardía haría nugatoria la pronta resolución que exige la disposición constitucional.

(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Los anteriores enunciados constitucionales han sido desarrollados por la jurisprudencia de manera extensa; de las sentencias T-377 de 2000, T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-1046 de 2004, T-189ª de 2010 y C-818 de 2011, se pueden extractar las siguientes:

Reglas del derecho de petición



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

a) El derecho de petición es 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 a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. **oportunidad**, 2. resolverse de fondo con **claridad, precisión y congruencia** con lo solicitado y 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) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula **ante particulares**, es necesario separar tres situaciones: 1. cuando el particular presta un **servicio público** o cuando realiza **funciones de autoridad**, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la Administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días (establecido tanto por el CCA, como por el CPACA); en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El **silencio administrativo es la prueba incontrovertible** de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es **aplicable en la vía gubernativa**, por ser esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.

j) El derecho de petición se aplica al procedimiento administrativo de la **revocatoria directa**.

k) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.

l) El derecho de petición procede de forma excepcional ante las organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas de los Estados» (Subraya fuera de texto).



Al margen de lo precedente, preciso resulta indicar que el derecho de petición no sólo corresponde a la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino debe comprender una solución pronta al caso, es decir, una respuesta concreta, adecuada y oportuna a la situación que se plantea.

En claro lo anterior, de los supuestos fácticos y jurídicos narrados en el introductorio y, en lo que comporta la alzada, se constata que lo pretendido por la accionante **EDELMIRA ARIAS CARRANZA** es la protección del derecho de petición que alega fue vulnerado por la UARIV, como quiera que no ha dado respuesta de fondo en relación con la solicitud elevada el 3 de agosto de 2022 (f. 3 del archivo 01 del expediente digital), donde requirió:

“...De acuerdo a lo anterior y de acuerdo al formulario diligenciado. En mi caso de INDEMNIZACIÓN POR EL HECHO VICTIMIZANTE DE HOMICIDIO DE MI HIJO RAFAEL ANTONIO DÍAZ ARÍAS. En particular CUANDO me entregan la carta cheque.

De acuerdo a mi proceso. Se me asigne una fecha exacta del Desembolso de estos Recursos, ya que entro en método técnico de priorización soy persona de la tercera edad.

Ya cuento con el acto administrativo que me reconoce el pago de estos recursos solicito se me fije una fecha exacta de pago.”

En claro lo anterior, de los antecedentes descritos y la documental que obra en el expediente, se tiene que **EDELMIRA ARIAS CARRANZA** solicitó ante la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV**, el reconocimiento de una indemnización por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

A pesar de no haberse aportado con el caudal probatorio copia del acto administrativo por medio del cual se reconoció la calidad de víctima de la petente, tal fundamento fáctico fue aceptado por la convocada a juicio, precisando que, “...esta condición y se encuentra incluida en dicho registro por el hecho victimizante de HOMICIDIO DE RAFAEL ANTONIO DIAZ ARIAS radicado NI000600485.”



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

Sobre el particular, evidencia esta Colegiatura que la petición fue radicada el 3 de agosto de 2022 ante la UARIV, correspondiéndole el radicado No. 2022-8200373-2, pese a lo anterior, la accionada al momento de contestar el escrito tutelar, brinda respuesta sobre un trámite totalmente ajeno al discutido en el sub examine, ya que hace referencia a una petición a la cual dio respuesta el 19 de marzo de 2020² y que a la misma le dio alcance el 7 de septiembre de 2022³, pero no hace ninguna alusión a la petición objeto de la presente acción constitucional, en la que la promotora de la acción solicita se le indique una fecha exacta del pago de la indemnización, por lo que, contrario a lo considerado por el A quo, no se acredita que se hubiere brindado respuesta al derecho de petición elevado por la accionante en la fecha antes dicha.

Debe tenerse en cuenta que la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019, expedida por la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas por medio de la cual *«Por lo cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones»*, en el artículo 14 dispuso:

“FASE DE ENTREGA DE LA INDEMNIZACIÓN: *En el caso que proceda el reconocimiento de la indemnización y la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, referidas en el artículo 4 del presente acto administrativo, se priorizara la entrega de la medida de indemnización, atendiendo a la disponibilidad presupuestas de la Unidad para las Víctimas.*

En caso de que los reconocimientos de indemnización en estas situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad superen el presupuesto asignado a la Unidad para las Víctimas en la respectiva vigencia, el pago de la medida se hará efectivo en la siguiente vigencia presupuestal. En el tránsito entre vigencias presupuestales no se modificar el orden o la colocación de las víctimas priorizadas en las listas ordinales que, se posicionaran en la medida que obtengan firmeza los actos administrativos que reconocer la medida de indemnización y ordenan su pago.

En los demás casos donde haya procedido el reconocimiento de la indemnización, el orden de priorización para a la entrega de la medida de

² Fs. 6-9 Archivo 05 Expediente Digital

³ Fl. 5 Archivo 05 Expediente Digital



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

indemnización se definirá a través de la aplicación del método técnico de priorización. La entrega de la indemnización se realizará siempre y cuando hay disponibilidad presupuestal, luego de entregar la medida en los términos del inciso primero del presente artículo.

En todos los casos que proceda la entrega de la indemnización, la Unidad para las Víctimas comunicara a la víctima solicitante acerca del periodo de que dispone para hacer efectivo el pago de la medida de indemnización. (Negrilla fuera del texto).

Asimismo, el artículo 4 de la misma Resolución, establece las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad que ameritan la priorización en la entrega en las indemnizaciones por los hechos victimizantes, las cuales son:

- a) Edad. Tener una edad igual o superior a 74 años.*
- b) Enfermedad. Tener enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico y de alto costos definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.*
- c) Discapacidad. Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinente y conducente que establezcas el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia de Salud.*

Así las cosas, para esta Sala de Decisión, en el presente asunto, se constata la afectación al núcleo esencial del derecho fundamental de petición, pues la accionada no cumplió con el deber legal de emitir la respuesta que resuelve de fondo las aspiraciones de la accionante, con ocasión a la solicitud que radicó el 3 de agosto de 2022.

En tal virtud, se revocará la decisión de primera instancia ordenar a la UARIV que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, si aún no lo ha hecho, proceda a dar una respuesta de fondo, concreta y congruente con lo solicitado por la señora EDELMIRA ARIAS CARRANZA en su petición del 3 de agosto de 2022 la cual iba encaminada al suministro de información acerca de fecha cierta de pago de la indemnización administrativa, a la que según ella tiene



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

derecho por ser víctima del conflicto armado colombiano por el homicidio de su hijo RAFAEL ANTONIO DIAZ ARIAS.

Sin embargo, debe anotarse que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al momento de emitir la correspondiente contestación, no se encuentra limitada respecto del sentido de la respuesta que debe brindar.

Recuérdese, que la H. Corte Constitucional ha reiterado *in extenso* la diferenciación entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido, enseñando que las mismas difieren sustancialmente cuando el *petente* busca una resulta específica. Así las cosas, lo que resguarda el artículo 23 de la Constitución Política es la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener una pronta resolución de lo pedido, sin que implique la aceptación o concesión de lo solicitado por quien es objeto del derecho de petición.

Por lo expuesto la Sala de Decisión del **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C., SALA LABORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto (04) Laboral del Circuito de Bogotá D.C. el día 19 de septiembre de 2022 dentro de la acción de tutela promovida por **EDELMIRA ARIAS CARRANZA** contra **LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV**.

SEGUNDO: ORDENAR a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV**, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, si aún no lo ha hecho, proceda a dar una respuesta de fondo, concreta y congruente



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

con lo solicitado por la señora **EDELMIRA ARIAS CARRANZA** en su petición del 3 de agosto de 2022, la cual iba encaminada al suministro de información acerca de fecha cierta de pago de la indemnización administrativa, a la que según ella tiene derecho por ser víctima del conflicto armado colombiano por el homicidio de su hijo RAFAEL ANTONIO DIAZ ARIAS, de acuerdo con las consideraciones expuesta en la parte motiva de este proveído

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión a las partes por el medio más eficaz y conforme a la ley, envíenseles sendas copias de ésta a cada una de ellas.

CUARTO: REMITIR la presente tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN

ÉDGAR RENDÓN LONDOÑO

DIANA MARCELA CAMACHO FERNÁNDEZ