

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO  
PALMIRA – VALLE

**SENTENCIA TUTELA PRIMERA INSTANCIA N° 018.-**  
catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021)

### 1. MOTIVO DE LA DECISIÓN

Proferir sentencia de primera instancia en este trámite de tutela iniciado por el señor **OSCAR EDUARDO AGUILAR TENORIO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 16.536.615 expedida en Cali, Valle, contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, por considerar vulnerados, entre otros, sus derechos fundamentales a la VIDA, IGUALDAD, PETICIÓN, DEBIDO PROCESO.

### 2. ANTECEDENTES

En el año 2007 el señor Oscar Eduardo Aguilar Tenorio, junto con su compañera permanente, Yady Maritza Narváz Perlaza (Q.E.P.D.), tuvieron que desplazarse del municipio de Altaquer (Nariño), en razón al atentado con arma de fuego que le hicieran al señor Oscar Eduardo, donde le causaron varias heridas en su humanidad. El 20 de agosto de 2020, y después de 14 años de haber denunciado el hecho violento, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-U.A.R.I.V.-notifica vía correo certificado Resolución N° 2019-118516 del 09 de octubre de 2019, por medio de la cual se niega el derecho a ser incluido en el Registro Único de Víctimas; el argumento de dicha negación es el no padecer enfermedades de carácter permanente como secuelas de las lesiones sufridas.

Con fecha 07 de septiembre de 2020, remitió vía correo certificado escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución N° 2019-118516, solicitando, en su lugar, se procediera a ordenar la inclusión en el Registro Único de Víctimas, por padecer desde hace más de 12 años *esquizofrenia paranoide y trastorno de la personalidad*, consecuencia del disparo recibido en el atentado ya aludido. El documento, según guía N° 9121722599 Servientrega, fue entregado a la Entidad el 08 de septiembre de 2020. Considera, contrario a lo manifestado por la Unidad, si sufrió a raíz del hecho violento graves secuelas en su

salud, dichas patologías fueron diagnosticadas hace más de 11 años, mismas que lo limitan para trabajar y relacionarse con su entorno familiar y social, y durante todos estos años, dice, no ha obtenido ayuda alguna por parte del Gobierno Nacional.

A la fecha, la UARIV no ha emitido respuesta ni solución a los recursos interpuestos, por tal motivo, mediante Escritura Pública N° 312 del 11 de marzo de 2021, ante la Notaría Cuarta del Circulo de Palmira, Valle, procedió a protocolizar *silencio administrativo positivo*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del CPACA.

Agrega que, al empeorar su enfermedad, debió, junto con su pareja, desplazarse desde la ciudad de Bogotá- y radicarse en Palmira, Valle, sin embargo, al continuar con los episodios, debió ser internado en varias oportunidades en el Hospital Psiquiátrico de Cali; aunado a ello, en el año 2009, ante una de sus crisis, fue víctima de otro disparo que la causo graves lesiones en su humanidad. Por otra parte, resalta que, a raíz del fallecimiento de su compañera permanente, en el año 2017, en la actualidad se encuentra a cargo de sus dos menores hijos, siendo más difícil el cuidado, si se tiene en cuenta la patología clínica que padece, no tener trabajo estable, debiendo acudir a la ayuda de familiares y vecinos.

Así las cosas, solicita i) se INCLUYA a él y su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas, a efectos ser beneficiario de la reparación integral, atendiendo la configuración del silencio administrativo positivo declarado a través de Escritura Pública N° 312 del 11 de marzo de 2021 ante la Notaría Cuarta del Circulo de Palmira, Valle-; ii) se tutelen los derechos fundamentales descritos con anterioridad, violentados por la UARIV al negarse a dar respuesta a los recursos de reposición y en subsidio de apelación interpuestos el 07 de septiembre de 2020; iii) ordenar a la UARIV reconocer el hecho victimizante de lesiones personales de tipo mental que causaron incapacidad permanente, como consecuencia del atentado sufrido en el municipio de Altaquer, Nariño hace más de 11 años; iv) ordenar a la UARIV cancelar los beneficios monetarios a los que tiene derecho por ser víctima del desplazamiento forzado del que fue víctima; v) ordenar dejar sin efectos la notificación personal de la Resolución N° 2019-118516 del 09 de octubre de 2019, al no cumplir los requisitos del artículo 68 del CPACA.

Para sustentar lo expuesto, allega copia de los siguientes documentos: cédula de ciudadanía, constancia Personería Bogotá fechada 23/01/2007; notificación personal N° 2019-118516 de 2019 UARIV; Resolución N° 2019-118516 del 09 de octubre de 2019; Escritura Pública N° 312 del 11 de marzo de 2021; recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la notificación personal N° 2019-118516 de 2019; guías mensajería; historia clínica y ordenes medicas; registro civil de defunción de Yadi Maritza Narváez Perlaza; registros civiles de nacimiento y tarjetas de identidad de dos menores de edad.

### 3. DEL TRÁMITE

Mediante Auto Interlocutorio N° 045 del 25 de marzo de 2021, este Despacho asumió el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenándose la notificación del ente accionado –UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-; asimismo dispuso la vinculación del Director de reparación y Director de Registro y Gestión de la Información de la UARIV.

#### 3.1. RESPUESTA DEL ACCIONADO

Ante el Despacho comparece el Representante Judicial de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** para informar, en primera instancia, que para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluido en el Registro Único de Víctimas, RUV; para el caso del señor Oscar Eduardo Aguilar Tenorio, informa, NO se encuentra incluido en dicho registro por el hecho victimizante de lesiones personales, declarado bajo el Decreto 1290 de 2008.

Ahora bien, en cuanto a la solicitud elevada por el accionante, mediante Resolución N° 2019-118516 del 09 de octubre de 2019 se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, decidiéndose no incluir en el RUV al señor Oscar Eduardo Aguilar Tenorio; notificación personal surtida el 10 de agosto de 2020. Atendiendo el recurso de reposición interpuesto por el actor, mediante Resolución N° 2019-118516R del 23 de febrero de 2021, se decide sobre el mismo; luego, a través de Resolución N° 20212152 del 15 de marzo de 2021, se decide el recurso de apelación, disponiéndose CONFIRMAR la decisión contenida en la Resolución N° 2019-118516 del 09 de octubre de 2019, esto es, no incluir en el RUV al señor Oscar Eduardo Aguilar Tenorio y no reconocer el hecho victimizante de lesiones personales que no causaron incapacidad permanente. Así las cosas, precisa, en el presente caso se configura un hecho superado.

Por otra parte, resalta, el silencio en recursos es NEGATIVO, por lo que no es válido jurídicamente el silencio positivo protocolizado por el actor ante la Notaría. Se transcribe lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 CPACA. Ante ello, dice, se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela. Se adjunta copia de la 1. Resolución N° 2019-118516 del 09 de octubre de 2019. 2. Notificación personal N° 2019-118516 del 09 de octubre de 2019. 3. Resolución N° 2019-118516R de 23 de febrero de 2021. 4. Resolución No. 20212152 del 15 de marzo de 2021.

## 4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 4.1 PROBLEMA JURÍDICO. –

De acuerdo a la situación fáctica, normativa y probatoria que sustenta la acción de tutela que se decide, corresponde a este Despacho determinar i) si existió o no vulneración al derecho fundamental de petición del señor **OSCAR EDUARDO AGUILAR TENORIO** por parte de la **Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, al no habersele resuelto de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente su petición de fecha 08 de septiembre de 2020 “recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la notificación personal N° 2019-118516 de 2019” y NOTIFICARLO sobre la decisión adoptada; ii) También, se determinará si es viable, a la luz de los requisitos de procedibilidad que rigen el procedimiento, tutelar los derechos fundamentales invocados por la accionante y proceder, en esta sede constitucional a ordenar la inclusión de él y su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas, reconociendo el hecho victimizante de lesiones personales, y disponiendo indemnización administrativa a su favor.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, el Despacho se pronunciará sobre los siguientes temas i) procedencia de la acción de tutela, ii) derecho de petición, iii) derecho de petición y silencio administrativo, iv) indemnización administrativa personas víctimas del conflicto armado.

### 4.2 NATURALEZA SUBSIDIARIA DE LA ACCION DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política establece:

*“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 solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella 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”.* (Resalta el Despacho).

Conforme a ello, el inciso tercero del citado artículo consagra la subsidiaridad de la acción de tutela en el sentido de precisar que ésta será improcedente cuando el accionante cuente con otros medios de defensa eficaces para resolver la situación particular. En sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional explicó:

*“... la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones **de hecho** creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable entendido éste último como aquél que tan sólo puede resarcirse en su integridad mediante el pago de una indemnización (artículo 6º del Decreto 2591 de 1991).*

*Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.”<sup>1 2</sup>.* (Subraya el Juzgado)

Más adelante, en la sentencia T-1008 de 2012, esa misma Corporación sostuvo que por regla general la acción de tutela procede de manera subsidiaria y no procede como un medio alternativo o facultativo que permita complementar o satisfacer los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la Ley. Luego, en las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015 la Corte precisó que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial **que resulten idóneos y eficaces** para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe emplearlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia *“...una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte*

---

<sup>1</sup> Sentencia C-543 de 1992.

<sup>2</sup> En este mismo sentido dijo la Corte en la sentencia SU-712 de 2013: “La acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario diseñado para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. De acuerdo con el artículo 86 de la Carta Política, ‘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’.

La naturaleza subsidiaria de la tutela pretende evitar que se soslayen los cauces ordinarios para la resolución de las controversias jurídicas, se convierta en un instrumento supletorio cuando no se han utilizado oportunamente dichos medios, o sea una instancia adicional para reabrir debates concluidos.”

---

*decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia*<sup>3</sup>.

No obstante, esa Corporación ha establecido dos excepciones al principio de *subsidiariedad* de la acción de tutela: “(i) *la primera, está consignada en el propio artículo 86 Constitucional al indicar que aun cuando existan otros medios de defensa judicial, la tutela es procedente si con ella se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. (ii) La segunda, prevista en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, señala que también procede la acción de tutela cuando el mecanismo ordinario de defensa no es idóneo, ni eficaz para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales en juego, caso en el cual opera como mecanismo definitivo de protección*”<sup>4</sup>.

Así pues, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizado en cada caso concreto, a efectos de establecer la idoneidad y eficacia del mismo, pues siendo así éste excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado. En cuanto a la idoneidad del recurso ordinario, la Corte Constitucional en la Sentencia C-132 de 2018, haciendo referencia a la Sentencia SU-961 de 1999, indicó “...el juez de tutela debe evaluar y determinar si el mecanismo judicial al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz, de no cumplirse con los mencionados presupuestos el operador judicial puede conceder el amparo de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen”. Así las cosas, la acción judicial (o administrativa) es considerada idónea cuando protege los derechos fundamentales de quien acude a ella, y es eficaz cuando además brinda atención oportuna.

Ahora bien, para que se configure un perjuicio irremediable, el Alto Tribunal Constitucional, sostuvo que, conforme lo dispuesto en el artículo 3 del Artículo 86 Superior, aquel se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto de que ya no puede ser recuperado en su integridad. Adicionalmente, en la sentencia T-808 de 2010, reiterada en la T-956 de 2014, la estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio.

*“...En primer lugar, estableció que el daño debe ser **inminente**, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos esté consumado.*

*También indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave** evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. La Corte señaló que la gravedad del daño depende*

---

<sup>3</sup> Sentencia C-132 de 2018.

<sup>4</sup> Sentencia T-150 de 2016

---

de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.

*Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser **impostergable** para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos...<sup>5</sup>*

Debiendo el Juez de tutela corroborar los hechos que dan cuenta de la presunta vulneración del derecho fundamental alegado, impidiéndosele conceder una tutela si no existe prueba de la trasgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario. En la sentencia T-131 de 2007, la Corte estableció que en sede de tutela el accionante tiene la carga de probar las vulneraciones invocadas. Quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe acreditar probatoriamente los hechos que fundamentan sus pretensiones con la finalidad de que el juez adopte una decisión con plena certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado.

Así las cosas, se puede concluir que i) la acción de tutela procede cuando se han agotado los mecanismos de defensa judicial ordinarios; ii) sin embargo, existen situaciones en las que puede demostrarse la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, que justifica la intervención del Juez de tutela; en todo caso dicha situación deberá demostrarse siquiera sumariamente por quien lo alega, a efectos se pueda estudiar la procedencia del amparo.

#### **4.3 DE LOS DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS.**

**4.3.1 Del derecho de petición:** Reiteradamente nuestra máxima Corporación de Justicia, en su incesante tarea de desarrollar la norma de normas, ha señalado que el derecho de petición, consagrado en la Carta Política, tiene como elementos esenciales el que las respuestas dadas a los peticionarios sean oportunas y que resuelvan de fondo, de manera clara y precisa a las pretensiones por ellos presentadas, sin que ello implique una decisión favorable a sus intereses. La razón de ser de que las respuestas de dichas peticiones sean comunicadas al peticionario en los términos ya indicados, no es sólo la de conocer el contenido mismo de la comunicación, sino también, con el fin de poder interponer los recursos y acciones del caso. El juez de tutela tiene la obligación de indagar cuál o cuáles son los derechos fundamentales que van a ser protegidos con su decisión, pues la idea del constituyente al crear este mecanismo de defensa judicial, preferente y sumario, fue precisamente la protección de los derechos fundamentales y no la creación de un procedimiento paralelo o complementario a los ya existentes en el ordenamiento.

La Corte constitucional al revisar un caso que planteaba una situación similar a la que hoy se decide por esta instancia, en sentencia T- 562 del 27 de julio de 2007. M. P. Dra. Clara Inés Vargas, refiere que el artículo 23 de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental de petición, establece una correlativa obligación por parte de las autoridades de otorgar una respuesta clara, de fondo y oportuna; identificando los componentes elementales del núcleo conceptual de este

---

<sup>5</sup> Sentencia C-132 de 2018.

derecho que protege la Constitución Nacional de 1991, consistentes en “(i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir (ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que (iii) ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del petente.” Refiere, además, que la respuesta es suficiente cuando resuelva materialmente la petición y satisface los requerimientos del actor, sin perjuicio de que la respuesta no acoja las pretensiones del peticionario, que es efectiva si la respuesta soluciona el caso puesto en su conocimiento, y es congruente si hay coherencia entre los que se responde y lo pedido, esto es, que la solución a los pedido verse sobre lo preguntado y no sobre tema semejante o relativo al asunto principal de la solicitud, sin que excluya la posibilidad de suministrar información adicional que tenga relación con la petición formulada.

Respecto a la oportunidad en que debe darse la respuesta, o sea el término que tiene la administración para resolver las peticiones que le han formulado, se acude por regla general al artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que dispone 15 días para resolver contados desde su recibo. Norma según la cual, cuando no fuere posible resolver la petición en el plazo mencionado, deberá ponerse en conocimiento este hecho al interesado, expresando los motivos de la demora e indicando a su vez la fecha en que se dará respuesta, la cual debe ser razonable en consideración a la complejidad o dificultad de la solicitud. Igualmente la Corte ha consolidado la jurisprudencia sobre el derecho de petición en las sentencias T-377 de 2000 y T -1060 de 2001, identificando los componentes conceptuales básicos del derecho así:

*“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y **(x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado**” (T - 562 de 2007). (Subraya el Despacho).*

Concluye la Corte, con la afirmación que el derecho de petición es vulnerado cuando la entidad no resuelve de fondo lo pedido, o cuando no profiere una pronta respuesta, de acuerdo a los términos que directamente fije el legislador.

### 4.3.2 Diferencias entre derecho de petición y silencio administrativo

El silencio administrativo es una figura creada por el Legislador para aquellos casos en que los administrados no reciban una respuesta por parte de la Administración frente a un requerimiento en particular; lo anterior con el fin que el ciudadano haga valer sus derechos ante la administración de justicia, atendiendo no puede quedarse indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del Ente estatal encargado de resolverla. Así, la Ley 1437 de 2011 contempla la posibilidad que se configure el silencio con efectos positivo y otros con efectos negativos. Sin embargo, la ausencia de respuesta excepcionalmente resultará a favor de quien la presentó, ello ocurre solo si su consagración (silencio positivo) resulta legal y taxativa en norma que así lo disponga; luego el silencio de la Administración no implica, *per se*, que la resolución sea favorable al peticionario. La regla general en nuestro ordenamiento ha sido que, agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento.

El artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 reza lo siguiente:

*“(...) transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas. La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.*

Por su parte la Corte Constitucional en Sentencia T-527 de 2015 recordó lo siguiente:

*“La regla general en nuestro ordenamiento ha sido que agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento. Esta figura ha sido denominada silencio administrativo negativo y consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el administrado puede recurrir ante la misma administración o la jurisdicción.”<sup>6</sup>*

Si ello es así, el silencio administrativo negativo se considera una expresión del derecho de petición, en tanto que se trata de un mecanismo para que el ciudadano haga valer sus derechos ante la administración de justicia *“por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla”<sup>7</sup>.*

---

<sup>6</sup> Sentencia C-875 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

Ahora bien, aun cuando el silencio administrativo negativo es una expresión del derecho fundamental de petición, no puede entenderse que estas figuras puedan ser interpretadas de igual manera. La Corte Constitucional, al referirse a las diferencias existentes entre el silencio administrativo negativo y el derecho fundamental de petición, ha señalado lo siguiente:

*“El derecho de petición, es una garantía constitucional que le permite a los ciudadanos formular solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener consecuentemente una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el particular, la cual debe necesariamente “ser llevada al conocimiento del solicitante”<sup>8</sup>, para que se garantice eficazmente este derecho.*

*“Desde este punto de vista, el derecho de petición involucra “no solo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone, además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de una pronta resolución. Sin este último elemento, el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo”<sup>9</sup>.*

*“Por esta razón, el silencio administrativo no puede ser entendido como resolución o pronunciamiento de la administración, ya que éste no define ni material ni sustancialmente la solicitud de quien propone la petición, circunstancia que hace evidente que dentro del núcleo del derecho de petición se concrete la materialización de una obligación de hacer por parte de la administración, - la de contestar y comunicar-, que ha sido reconocida claramente por la doctrina constitucional.”<sup>10</sup>*

Conforme a ello, no puede asimilarse ambas figuras de manera analógica, ello desconocería el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, toda vez que el silencio administrativo negativo carece de los elementos esenciales que lo conforman, a saber, la respuesta pronta, oportuna, completa y de fondo a lo solicitado por el ciudadano, así como el agotamiento de todos los medios para comunicar la decisión adoptada respecto de su solicitud. No obstante, el juez de tutela al amparar el derecho fundamental de petición, debe disponer que el mismo sea resuelto, pero no le es dable tomar posición frente al sentido de dicha respuesta, de ser así se estaría traspasando su órbita de competencia.

#### **4.3.3 indemnización administrativa a favor de las personas víctimas del conflicto armado.**

La indemnización administrativa es una medida de Reparación Integral que entrega el Estado Colombiano como compensación económica a las personas víctimas de hechos sufridos en marco del conflicto armado colombiano. El capítulo séptimo de la Ley 1448 de 2011 reglamentó la indemnización administrativa para las personas que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado, por su parte la UARIV señala que: *“La indemnización se distribuirá por partes iguales entre los miembros del*

---

<sup>8</sup> Sentencia T-372 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>9</sup> Sentencia T-567 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>10</sup> Sentencia T-301 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

*grupo familiar víctima del desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas. En virtud de la Sentencia SU-254 de 2013, habrá núcleos familiares que recibirán 27 SMLMV y otros que recibirán 17 SMLMV*<sup>11</sup>. Asimismo, el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 determina el monto de la indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado.

De esta forma, la persona que pretenda reclamar la reparación administrativa por cumplir con la calidad de víctima que se describe en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 **DEBERÁ, previa inscripción en el Registro Único de Víctimas, solicitarle a la UARIV la entrega de la indemnización administrativa** a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la entidad lo considera pertinente (Art. 151 Decreto 4800 de 2011). 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<sup>12</sup>.

Frente al derecho de recibir la mencionada indemnización, la Corte Constitucional, a través de la sentencia T-236 de 2015<sup>13</sup> señaló que la UARIV no puede desconocer el derecho que tienen las personas que han sido víctimas del conflicto armado de acceder a la indemnización administrativa, después de haber sido incluidas en el RUV, pues *“Conforme a lo anterior, 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”*<sup>14</sup>. Por ello, cuando las personas víctimas de este tipo de hechos acudan ante las autoridades para solicitar su reconocimiento como víctimas, deberán ser incluidas en el RUV, salvo que la UARIV desvirtúe que la relación fáctica tiene vinculación con el conflicto armado. Asimismo, deberá esta Entidad asignar el respectivo turno GAC a las personas que sean incluidas dentro del RUV con la finalidad de que les sea entregada la indemnización administrativa a que tienen derecho.

Ahora bien, frente a los criterios de priorización para acceder a la indemnización administrativa, el artículo 9 de la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019 señala que *“Una vez diligenciado el formulario de solicitud y entregado el radicado de cierre a la víctima, la Unidad para las Víctimas clasificará las solicitudes en: a) solicitudes prioritarias: Corresponde a las solicitudes en las que se acredite cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 4 del presente acto administrativo...”*, a su vez, el artículo 4 *ibídem* determina que una víctima se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, cuando acredita: *“...A. Edad. Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización*

<sup>11</sup> <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/indemnizaci%C3%B3n/8920>

<sup>12</sup> Ver auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, en el que se sintetiza la línea de la Corte Constitucional sobre la finalidad de la indemnización administrativa; el procedimiento y el orden de entrega, según los criterios de vulnerabilidad de las personas y de su núcleo familiar; la reparación para núcleos familiares víctimas del desplazamiento forzado, entre otros aspectos.

<sup>13</sup> La Sentencia analizó la procedencia de la reparación administrativa para las víctimas del conflicto armado. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>14</sup> Ver Sentencia T-142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

administrativa a este grupo poblacional. **B. Enfermedad.** Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social. **C. Discapacidad.** Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud...” más adelante expresa, “Si con posterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización una víctima advierte que cumple alguna de las situaciones definidas en los literales B y C del presente artículo, deberá informarlo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para ser priorizada en la entrega de la indemnización”.

Conforme a lo descrito logra concluirse que en efecto una persona reconocida e incluida en el Registro Único de Víctimas tiene derecho que el Estado Colombiano adopte medidas para el resarcimiento de sus derechos, entre las que se encuentran el pago de indemnización administrativa, no obstante, para acceder a ella existe una carga mínima por parte del peticionario, que no es más que promover de forma expresa la solicitud ante la UARIV para su eventual reconocimiento y pago, situación que debe agotarse conforme los lineamientos que para tal fin las normas y reglamentos han definido, sin que se pueda imponer cargas desproporcionadas a los usuarios. A contrario sensu, el juez constitucional está obligado a intervenir cuando, de los medios de prueba allegados al proceso, se infiere que la negativa de la institución accionada se funda en imputar a la víctima, artificiosamente, omisiones en las que ésta en realidad no ha incurrido<sup>15</sup>, o cuando la somete a un conjunto de trámites sempiternos e injustificados que, además de no tener respaldo legal específico, ponen en peligro sus derechos fundamentales<sup>16</sup>. La falta de claridad acerca de las razones que justifican el no pago de una indemnización que ya ha sido reconocida, es un buen ejemplo de ello.

#### **4.4 CASO EN CONCRETO:**

De cara al principal de los problemas jurídicos planteados, en donde el señor Óscar Eduardo Aguilar Tenorio busca la inclusión de él y su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas al considerar los hechos de desplazamiento forzado si acarrearón secuelas de carácter permanente en su salud mental, siendo merecedor de los beneficios establecidos por el Gobierno Nacional, así como la indemnización administrativa, procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde, previa las siguientes consideraciones:

Dice el accionante que, por el hecho de haber operado una presunta configuración de silencio administrativo positivo, la UARIV, y por ende este Juez constitucional, debe resolver favorablemente sus pretensiones, sin embargo, lo primero que ha de precisarle este Despacho al actor es que contrario a lo enunciado por él, dentro del *sub-judice* no se configura un silencio administrativo positivo, sino negativo, por expresa remisión al artículo 86 del CPACA. Aclarado lo anterior, tal y como quedó demostrado en precedencia, la figura del silencio administrativo negativo fue instituida principalmente para que el administrado pueda ejercer las acciones

<sup>15</sup> Sobre el punto ver Sentencia T-085 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>16</sup> Sentencia T-086 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

respectivas frente a la negación de la Entidad en resolver su petición, atendiendo no puede esperar indefinidamente su pronunciamiento para acudir, de ser el caso, a la jurisdicción contenciosa administrativa; por lo que no se puede equiparar a la violación del derecho fundamental de petición.

Si bien el silencio admirativo negativo configura prueba de la vulneración del derecho fundamental de petición, no lleva consigo la resolución del asunto en determinado sentido, esto es, acceder a las pretensiones recurridas por el actor. Por lo que el asunto que incumbe a esta instancia constitucional y en el que se centrará, es en amparar, de ser procedente, el derecho de petición, ante la negativa de la Entidad en brindar respuesta clara, precisa, de fondo y congruente al recurso de reposición y en subsidio de apelación incoado por el señor Óscar Eduardo Aguilar Tenorio contra la Resolución 2019-118516 del 09 de octubre de 2019 de no inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Así las cosas, observa esta Judicatura que, en la respuesta otorgada por la Entidad accionada, se menciona y adjunta copia de las **Resoluciones N° 2019-118516R del 23 de febrero de 2021** “*Por la cual se decide sobre el Recurso de Reposición en Subsidio de Apelación interpuesto contra la decisión Resolución No. 2019-118516 del 09 de octubre de 2019, de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas –RUV–*”, y **la N° 21212152 del 15 de marzo de 2021** “*Por la cual se decide el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 2019-118516 del 09 de octubre de 2019, de no inclusión en el Registro Único de Víctimas*”, sin embargo, en el expediente no obra prueba alguna que permita concluir que se notificaron en debida forma (por cualquier medio idóneo) las mencionadas Resoluciones al accionante. Por lo anterior, al no haberse satisfecho dicho requerimiento, se configura una vulneración del derecho fundamental de petición invocado el accionante, por lo que ha de concederse el amparo en ese sentido. En este punto es importante precisar que, si bien la Unidad tomó las medidas requeridas para atender los requerimientos del actor, emitiendo para ello las Resoluciones que daban respuesta a su petición, en ningún momento dio una respuesta directa al escrito presentado por el señor Óscar Eduardo Aguilar Tenorio, que permitiera satisfacer el derecho invocado.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-149 de 2013, ha manifestado que “... *La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información*”. (subraya fuera de texto).

Ahora bien, en lo que atañe a las demás pretensiones, esto es, ordenar la inclusión en el RUV del actor y su núcleo familiar, así como el pago de indemnización administrativa, advierte esta Instancia su negativa en atención a lo siguiente.

Tal y como quedó demostrado en precedencia cuando una persona es víctima del conflicto armado colombiano, el Estado, a través de la Unidad para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas, proporciona una serie de beneficios para los afectados en los que se encuentra la indemnización por vía administrativa, que no es otra cosa sino la compensación económica por los hechos victimizantes sufridos, que busca ayudar en el fortalecimiento o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas. Sin embargo, para que ello opere, debe mediar previamente INCLUSIÓN en el Registro Único de Víctimas, para así posteriormente elevar la respectiva petición ante la UARIV para el reconocimiento y pago de dicha medida de reparación integral; no obstante, dentro del *sub-judice* tal y como quedó demostrado, en la actualidad el accionante carece de dicho prerrequisito, pues la Entidad decidió NO INCLUIR en el RUV al señor Oscar Eduardo Aguilar Tenorio y no reconocer el hecho victimizante de lesiones personales.

Conforme a ello, si el accionante pretende se reconozca su calidad de víctima y se otorgue indemnización administrativa, no es esta la instancia competente para resolver directamente sobre ello, debiendo acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde deberá el Juez natural evaluar con precisión los motivos que fundaron la decisión de la Entidad para disponer la no inclusión del actor en el Registro Único de Víctimas. La acción de tutela fue creada como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales y no como una instancia alternativa a los mecanismos judiciales y extrajudiciales existentes; luego, no corresponde a esta instancia determinar si el accionante es o no acreedor a dichos beneficios por ser aparentemente víctima del conflicto armado, mucho menos disponer el pago de indemnización administrativa, pues, itérese, éstos desbordan la competencia del juez constitucional.

Ahora bien, si el tutelante considera que existe otro mecanismo de defensa judicial pero con la tutela se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ésta tiene la carga de probar, aunque sea de forma sumaria, la existencia de tal, es decir que produzca, de manera cierta la amenaza de un derecho fundamental que precise la adopción de medidas urgentes para revertirlo, que amenace gravemente un bien constitucionalmente relevante, y que dada gravedad de violación, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar urgentemente protección del derecho; situación que en el presente caso no demostró el señor Oscar Eduardo Aguilar Tenorio, máxime cuando los hechos que originaron la afectación de salud que alude, y por la cuál considera debe ser reconocido como víctima, acaecieron hace más de 14 años.

Así las cosas, de las pruebas obrantes en el proceso se concluye que el accionante cuenta con otro mecanismo idóneo y eficaz para que le sea reconocida, de ser así, la inclusión en el Registro Único de Víctimas e indemnización administrativa; entonces, la acción de tutela se torna improcedente para resolver ese tipo de conflictos, pues no es de su competencia inmiscuirse en temas exclusivos y suficientemente reglados por el ordenamiento jurídico colombiano. De acuerdo con lo estimado, al no cumplirse los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto, el Despacho negará dichas pretensiones, declarándolas improcedentes.

## **5. PARTE RESOLUTIVA:**

Por lo anteriormente expuesto, El JUZGADO CUARTO PENAL DE CIRCUITO DE PALMIRA - VALLE, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de **PETICIÓN** del señor **OSCAR EDUARDO AGUILAR TENORIO**, dentro de la acción de amparo propuesta contra **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, a través del Director Técnico de Registro y Gestión de la Información, o quien haga sus veces, que en el término improrrogable de tres (03) días hábiles, contados a partir de la comunicación del presente proveído, si aún no se hubiere efectuado, proceda a **NOTIFICAR DE MANERA PERSONAL**, por cualquier medio idóneo, la respuesta a la solicitud elevada por el accionante el día 08 de septiembre de 2020 “recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la notificación personal N° 2019-118516 de 2019”, esto es, las Resoluciones **N° 2019-118516R del 23 de febrero de 2021** “Por la cual se decide sobre el Recurso de Reposición en Subsidio de Apelación interpuesto contra la decisión Resolución No. 2019-118516 del 09 de octubre de 2019, de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas –RUV–”, y **la N° 21212152 del 15 de marzo de 2021** “Por la cual se decide el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 2019-118516 del 09 de octubre de 2019, de no inclusión en el Registro Único de Víctimas”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE** las demás pretensiones conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito, conforme a lo previsto en el Art. 31 del Decreto 2591 de 1.991.

**QUINTO:** De no ser impugnada esta decisión, dentro de los tres días siguientes a su notificación, **REMÍTANSE** estas diligencias oportunamente a la Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN** conforme a lo previsto en el Art. 31 del Decreto 2591 de 1.991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**CAROLINA GARCÍA FERNÁNDEZ**  
Juez