JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA –
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D. C., [illegible]

Accionada: Unidad para la Reparación y Atención a las Víctimas
Tema: Sentencia de tutela
Derechos presuntamente vulnerados: Petición, e igualdad.
Radicado: 110013335-017-**2017-00275**-00
Demandante: Yeis Leni Leal Romero
Sentencia T. N° 27

No encontrando causal que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas, se procede a dictar SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA en la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por **YEIS LENI LEAL ROMERO**.

I. ANTECEDENTES

A. SOLICITUD

La señora YEIS LENI LEAL ROMERO el 24 de agosto de 2017, instauró acción de tutela contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, por estimar vulnerado sus derechos constitucionales fundamentales de Petición, e igualdad.

Pretende la tutelante se ordene a la entidad accionada, resolver de fondo la petición radicada el 28 de junio de 2017 en la cual solicitó se le realice una nueva valoración para determinar el estado de carencias y de vulnerabilidad y como consecuencia de lo anterior se le entregue la ayuda humanitaria a la que considera tener derecho por ser víctima del conflicto armado.

B. HECHOS

De acuerdo con la demanda los hechos pueden sintetizarse así:

1. La señora YEIS LENI LEAL ROMERO elevó petición ante la entidad accionada el día 28 de junio de 2017, bajo el No. 2017-711-1923268-2, visible a folio 4 del plenario.

2. A la fecha de presentación de la acción, la accionante no había recibido una respuesta de fondo a su petición.

C. ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD ACCIONADA

Vencido el término establecido en el auto de fecha 28 de agosto de 2017, la autoridad accionada allega de manera extemporánea memorial el 31 de agosto de 2017 (fs. 10 a 22), informando que por medio del **oficio N. 201772022357981 de 29 de agosto de 2017,** contestaron la petición de la señora Leal Romero de manera clara, concisa y de fondo, razón por la que solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA.

Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y 1º del Decreto 1382 de 2000.

B. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En cuanto a la legitimación por activa, la solicitante es persona natural que actúa a nombre propio (art. 10 del D. 2591 de 1991); y por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una entidad pública, esto es la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas (art. 13 del D. 2591 de 1991).

C. ANÁLISIS DEL DESPACHO

1. **Procedibilidad de la acción de tutela**

Dado su carácter subsidiario y residual la acción de tutela no procede *"cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"* (art. 6-1 D. 2591/91). Así mismo, no procede *"cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto"* (art. 6-5 D. 2591/91)

Por otra parte, dada la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, los tutelantes deben acudir en forma inmediata o al menos en un plazo razonable ante los jueces de la República, en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales.

En el asunto *sub examine* para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción, el accionante no cuenta con otros mecanismos para el amparo de los derechos invocados y, en cuanto a la inmediatez, se estima que el accionante acudió en un término prudencial para ejercer esta acción, por lo tanto, se procederá a examinar de fondo el asunto objeto de conflicto, para efectos de determinar la ocurrencia o no de la vulneración de los derechos fundamentales y su eventual protección de tutela.

2. **Problemas jurídicos y temas jurídicos a tratar**

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado sus derechos fundamentales de petición, e igualdad, al no contestar de manera oportuna la petición elevada ante la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, en donde solicitó se le efectué una nueva valoración para determinar el estado de las carencias y vulnerabilidad y como consecuencia se le haga entrega de la ayuda humanitaria a la que aduce tener derecho por ser desplazada.

De acuerdo con lo anterior, corresponde determinar si de las probanzas se puede colegir que existe, por parte de la entidad accionada, vulneración del derecho fundamental de petición.

3. El derecho de petición

En Colombia la consagración del Derecho de Petición es muy antiguo[1]. Actualmente es un derecho de carácter fundamental, de aplicación inmediata, preferente, y forma parte de las garantías inherentes de toda persona en el Estado Social de Derecho (artículo 23 de la C.P)[2].

Por una parte, el Derecho de Petición representa una manifestación de la democracia participativa pues permite la intervención de las personas en el estudio y la resolución de cuanto atañe a los asuntos públicos; y por otra, es un derecho público subjetivo instituido para la defensa y protección de los derechos en sede administrativa, en la medida en que permite que las personas puedan reclamar y solicitar el reconocimiento de sus derechos, informarse adecuadamente acerca estos y de sus deberes, exigir el cumplimiento de las funciones de las autoridades, manifestarse en relación con una actuación suya en particular, denunciar sus omisiones, examinar documentos públicos, obtener copias de éstos, formular consultas y pedir que se le preste un servicio, entre otros aspectos.

En consecuencia, este derecho permite el acceso a las autoridades, y a la información que ellas producen; posibilita la defensa de los derechos, consiente la participación en la función pública, y facilita el control y fiscalización por las personas de la actividad y de los actos de las autoridades.

Estas características del derecho de petición hacen que la posición de la Administración y de las demás autoridades públicas frente a su ejercicio no sea pasiva, sino que tiene implícitos deberes de facilitación y está orientada por un mandato de colaboración con el peticionario, tanto en la recepción y trámite de las peticiones, como al momento de responder oportuna, de fondo y eficazmente en orden a que éste pueda concretar los derechos que le concede el ordenamiento jurídico.

Al respecto la Corte Constitucional fijó como parámetro que busca garantizar la plena protección del derecho de petición la necesidad de que: " ***c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición"***[3]. (Resalta el Despacho).

---

[1] La consagración de este derecho data de hace dos siglos. En efecto, en la Constitución de Tunja sancionada en 1811, dentro de la declaración de los derechos del hombre en sociedad, se incluyó el siguiente texto: *"[j]amás se puede prohibir, suspender o limitar el derecho que tiene todo pueblo, y cada uno de sus ciudadanos de dirigir a los depositarios de la autoridad pública, representaciones o memoriales para solicitar legal y pacíficamente la reparación de los agravios que se le han hecho, y de las molestias que sufra"*. Similares previsiones se establecieron en la Constitución de Cundinamarca de 1812, y en la de Cúcuta en 1821. Dichos textos pueden considerarse antecedentes del derecho establecido en el artículo 45 de la Constitución de 1886 según el cual *"[t]oda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución"*. Sin embargo fue en el Decreto Ley 2733 de 1959, que se reglamentó el Derecho de Petición y luego en el Decreto Ley 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo se hizo un mayor desarrollo, en tanto recogió varias de las disposiciones de la primera normativa, modificó algunas e introdujo otras nuevas.

[2] El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991 con la finalidad brindar a los ciudadanos la oportunidad de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades y a obtener una pronta respuesta.

[3] Corte Constitucional, sentencia T-377 de 2000. V.et. las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras".

Así, el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política no solo hace referencia al derecho de presentar peticiones respetuosas ante la autoridad, ya sea en interés general o particular, sino también a obtener pronta respuesta de fondo, que resuelva la respectiva solicitud dentro de los términos establecidos en la ley.

En cuanto al término que tienen las entidades para dar respuesta a las peticiones, el legislador en el artículo 1° de la Ley 1755 de 30 de junio de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, señala que los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días. Este término, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional cuando la administración en razón de la naturaleza misma del asunto planteado no pueda dar respuesta en dicho lapso, evento en el cual, así habrá de informárselo al peticionario, indicándole además las razones que la llevan a no responder en tiempo, y la fecha en que se estará dando una respuesta de fondo. Este término excepcional ha de ser igualmente razonable.

4. El derecho de petición respecto de persona en situación de desplazamiento

Ahora bien, en atención a la calidad de persona desplazada que manifiesta ostentar el accionante, ha sido enfática la jurisprudencia constitucional en afirmar que dada la situación de pobreza, vulnerabilidad y situación de violación múltiple, masiva y continúa de sus derechos, son sujetos de una protección constitucional reforzada y sus solicitudes deben ser atendidas de manera preferente, pues en la mayoría de los casos solicitan la protección a su mínimo vital[4].

Así mismo, en lo que se refiere al término para dar respuesta a las solicitudes de éste grupo de personas, en sentencia T-025 de 2004 se estableció el procedimiento que deben seguir las distintas entidades estatales cuando se reciban peticiones este grupo de personas deben *"[p]roceder a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2)* ***informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud;*** *3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda"*[5]

Se puede concluir que la protección que se debe dar al derecho de petición de las personas víctimas del desplazamiento cobra mayor importancia, dado su especial estado de vulnerabilidad, por tal razón, el actuar de la administración debe ser inmediato para la protección de ésta población afectada por la situación de conflicto del país.

Ahora bien, la Honorable Corte Constitucional mediante Auto 206 de 28 de abril de 2017, Magistrada Ponente Doctora GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, fijó los parámetros en cuanto al derecho de petición interpuestos por las victimas solicitando la entrega de la ayuda humanitaria, indicando lo siguiente:

> *En efecto, este Tribunal sostuvo que los jueces de tutela no están investidos de la facultad de ordenar que se realice el pago de la ayuda humanitaria de manera discrecional, automática y generalizada, ante cada solicitud y/o petición de las personas desplazadas que no es resuelta oportuna ni adecuadamente por parte de las autoridades. Por el contrario, con la finalidad de que el recurso de amparo no afecte el derecho a la igualdad, ni se instaure como un trámite preferente y paralelo que termine reemplazando los procedimientos administrativos*

[4]Corte Constitucional, T-527 de 2015.
[5] Corte Constitucional, T-025 de 2004.

ordinarios, en la jurisprudencia se estableció que los jueces de tutela deben: (i) respetar el orden de los turnos previamente establecidos por la autoridad competente, de tal manera que la vulneración del derecho de petición no es, prima facie, una razón suficiente para entregar los recursos de la ayuda humanitaria de manera directa y prioritaria; (ii) abstenerse –en ese sentido- de emplear la acción de tutela como mecanismo para alterar dicho sistema de turnos; (iii) exceptuar el acatamiento del orden preestablecido o dar una prelación dentro del mismo, cuando se presenten situaciones excepcionales de urgencia manifiesta o extrema que justifiquen dar un trato privilegiado a determinas personas desplazadas, incluso a pesar de que sólo se haya invocado la vulneración del derecho de petición; y, finalmente, (iv) exigir a las autoridades, en cualquier caso, el deber de responder las peticiones y demás solicitudes, informando a la población desplazada sobre un término cierto y oportuno en el cual recibirá la ayuda humanitaria.

Así mismo, estableció las excepciones en que se puede otorgar las ayudas humanitarias a las personas que se encuentran en condición de desplazamiento forzado señalando:

"(iii) La jurisprudencia constitucional resaltó, no obstante, que las reglas anteriores deben morigerarse o exceptuarse cuando el operador judicial se enfrenta ante ciertas situaciones excepcionales. Se trata de aquellos casos en los cuales el accionante, a pesar de haber invocado la vulneración del derecho de petición, se encuentra en una situación de urgencia manifiesta o extrema, que justifica la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, de manera transitoria, en forma prioritaria respecto del orden cronológico prestablecido."

Las anteriores quedaron igualmente plasmadas en la parte resolutiva del auto en mención de la siguiente manera:

Tercero.- REQUERIR a los operadores judiciales para que amplíen el plazo y fijen un término razonable, acorde con las dificultades que afronta la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para cumplir con la orden de dar una respuesta oportuna y adecuada a las peticiones relacionadas con la ayuda humanitaria.

Cuarto.- La orden proferida en el numeral tercero de esta providencia tendrá una vigencia hasta que culmine el mes de diciembre de 2017, fecha prevista por el Gobierno para que supere el rezago que enfrenta en materia de peticiones y para que pueda fortalecer su capacidad administrativa de respuesta.

Señalado lo anterior, se entrara a solucionar el caso en concreto, y se establecerá si la señora Leal Romero acredita con los requisitos antes mencionados para que se le otorgue la ayuda humanitaria de manera prioritaria, o por el contrario si la respuesta emitida por la accionada cumple con los requisitos de Ley y se acopla a lo solicitado.

5. Solución del caso concreto

Una vez notificada la Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS ésta contesta de manera extemporánea poniendo de presente que por medio del **Oficio Nº 201772022357981 de 29 agosto de 2017**, la entidad decidió la solicitud de la señora Leal Romero.

En la respuesta emitida por la entidad accionada, se le indica a la tutelante que luego de efectuarse el proceso de identificación de carencias, se definió mediante acto administrativo suspender definitivamente los componentes de la atención humanitaria.

Contra el anterior acto administrativo la señora Leal Romero interpuso los correspondientes recursos de reposición y subsidiario el de apelación, siendo resueltos a

través de las resoluciones Nos. 0600120160547018R, y 20170393 fechados 24 de octubre de 2016, y 20 de enero de 2017, respectivamente.

Señalado lo anterior, se estima que si bien es cierto la entidad accionada no emitió la respuesta esperada por la accionante, la misma señaló los motivos por los cuales no se puede hacer entrega de la ayuda humanitaria solicitada, además con el material probatorio allegado por la señora Leal Romero no se evidencia que la tutelante se enfrente *se encuentra en una situación de urgencia manifiesta o extrema, que justifica la entrega inmediata de la ayuda humanitaria*.

Asì, es menester negar la protección constitucional solicitada, toda vez que la señora Leal Romero no acredita las condiciones de vulnerabilidad señaladas por la H. Corte Constitucional para que se le dé el trámite preferencial en cuanto a la entrega de la ayuda humanitaria.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR LA TUTELA presentada por la señora **YEIS LENI LEAL ROMERO**, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

A G