



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

Bogotá D. C., 23 NOV. 2017

Accionada: Unidad para la Reparación y Atención a las Víctimas

Tema: Sentencia de tutela

Derechos presuntamente vulnerados: mínimo vital, vida digna e igualdad.

Radicado: 110013335-017-2017-00369-00

Demandante: Alejandra Palacios Martínez

Sentencia T. N° 409.

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 **ALEJANDRA PALACIOS MARTÍNEZ**.

I. ANTECEDENTES

A. SOLICITUD

La señora **ALEJANDRA PALACIOS MARTÍNEZ** el 08 de noviembre 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 mínimo vital, vida digna e igualdad.

Pretende el tutelante se ordene a la entidad accionada se ordene a la accionada que resuelva de fondo las peticiones de reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa que no pudo retirar en el año 2014 a la que considera tener derecho por ser víctima del conflicto armado y se le expidiera certificación de víctima.

B. HECHOS

De acuerdo con la demanda los hechos pueden sintetizarse así:

1. la señora Alejandra Palacios Martínez elevó petición ante la entidad accionada el día 18 de septiembre de 2017, bajo el No. 2017-711-2176915-2, visible a folio 12 del plenario, entidad que dio respuesta mediante el radicado 201772024391861 del 26 de septiembre de 2017 visible a folio 16.
2. A la fecha de presentación de la acción, la accionante no había recibido una respuesta de fondo a la reprogramación del pago de la indemnización administrativa.

C. ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD ACCIONADA

Vencido el término establecido en el auto de fecha 09 de noviembre de 2017, la autoridad accionada guardó silencio.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

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 Víctimas (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 mínimo vital, vida digna e igualdad, al no contestar de fondo la petición elevada ante la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, en donde solicitó la reprogramación de la fecha y monto en que se le pagará la indemnización por vía administrativa a la que aduce tener derecho.

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 antiguo¹. 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***

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

no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición³. (Resalta el Despacho).

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 vital⁴.

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 víctimas solicitando el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa indicando lo siguiente:

³ Corte Constitucional, sentencia T-377 de 2000. Véase 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”.

⁴Corte Constitucional T-527 de 2015

JUZGADO 17 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE Alejandra Palacios Martínez
RADICADO: 2017-00369

“El reconocimiento de los principios de gradualidad y progresividad no puede traducirse en que las personas desplazadas tengan que esperar de manera indefinida, bajo una completa incertidumbre, el pago de la indemnización administrativa. Por el contrario, en todos aquellos casos en los que estas personas se acercan a las autoridades para solicitar la entrega o información acerca del desembolso de la indemnización administrativa, es fundamental que las autoridades den plena observancia a las reglas que rigen la respuesta al derecho de petición y al debido proceso, sin que esto implique, como se acaba de exponer, que la respuesta sea una aceptación de lo solicitado.”⁶ “

El Despacho acoge en su integridad el argumento expuesto por la Honorable Corte Constitucional, en cuanto a que la población desplazada puede acudir mediante petición a la UARIV, solicitando la información y entrega de la indemnización administrativa, para que la misma sea resuelta sin que la misma deba aceptar lo solicitado.

Dentro de la misma providencia la Magistrada, dejó claro los casos en los cuales se debe priorizar por parte de la entidad accionada el reconocimiento y pago a los desplazados más vulnerables exponiendo:

“No obstante, es imperioso reconocer que existen determinadas personas desplazadas que enfrentan una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento. Para estas personas, tal como lo contempla la UARIV, resulta razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización administrativa. Esto no sólo contribuye a que cuenten con fuentes de ingresos adicionales a la ayuda humanitaria –la cual tiene que seguirse entregando con independencia de ser destinatarios de la indemnización–, para que así puedan aliviar su situación de vulnerabilidad; sino que puede traducirse en la última oportunidad para que accedan a las medidas reparatorias que ofrece el Estado, con la finalidad de abordar y resarcir las graves vulneraciones a los derechos humanos que padecieron.”

Se deduce entonces que la entidad accionada debe dar prioridad con relación a la respuesta respecto al reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa a las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad que difícilmente puedan superar, como las de avanzada edad, en situaciones de discapacidad u otro tipo de situaciones de factor socioeconómicos que les impide darse su propio sustento.

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

“Quinto.- CONCEDER la primera solicitud elevada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, consistente en exhortar a los jueces de la República para que, en lo concerniente a la indemnización administrativa, se abstengan de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que exigen su cumplimiento.

Sexto.- EXHORTAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, y por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a todos los jueces de la República para que apliquen la siguiente regla en el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman la protección del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la indemnización administrativa: los jueces deben conceder la tutela del derecho de petición, una vez verificado el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad

formal y material, pero dispondrán que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene hasta el 31 de diciembre de 2017 para cumplir con el fallo de acuerdo al orden de prioridad que adopte. Por lo tanto, se abstendrán de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos durante ese lapso. Al pronunciarse sobre los incidentes de desacato ocasionados por el incumplimiento de la UARIV a las órdenes de tutela impartidas en estos casos de indemnización administrativa, los jueces suspenderán las sanciones por desacato, tanto de arresto como de multa, dictadas a partir del 01 de enero de 2016, hasta el 31 de diciembre de 2017, fecha límite que dispone la UARIV para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa.

Lo anterior, se exceptúa en los casos excepcionales en los que los solicitantes se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad, debido a circunstancias especiales, tales como la edad, la composición del hogar, algún tipo de discapacidad, entre otras, que les dificultan asumir su sostenimiento y cambiar de condición socioeconómica (numeral 2 del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014), en los términos definidos en este pronunciamiento. “

Señalado lo anterior, se entrara a solucionar el caso en concreto, y se establecerá si la señora Alejandra Palacios Martínez acredita con los requisitos antes mencionados para que se le otorgue la indemnización por vía administrativa de manera prioritaria.

5. Solución del caso concreto

Resultó probado en el expediente que el 08 de noviembre de 2017, la señora Alejandra Palacios Martínez instauró acción de tutela contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS por estimar vulnerados sus derechos constitucionales fundamentales de igualdad, vida digna y mínimo vital, al no responder de fondo la solicitud del pago de la indemnización administrativa que no pudo retirar en el año 2014 (Cfr. f. 4).

Ahora bien revisada la documental aportada por la parte accionante se evidencia que interpuso derecho de petición ante la accionada el 29 de agosto de 2017 y 19 de septiembre de 2017 (Fl. 11 y 12), entidad que resolvió las solicitudes el 01 de septiembre de 2017 y 26 de septiembre de 2017 respectivamente (Fl. 15 y 16) en el cual se le informa que no se realizó el cobro de la indemnización motivo por el cual se realizó la devolución a la Dirección del tesoro Nacional el Ministerio de Hacienda y crédito Público.

En el presente caso la accionante no cobró la indemnización correspondiente y en ocasión a ello se devolvieron los dineros al Tesoro Nacional, posteriormente la entidad accionada ha referido distintas fechas para iniciar el proceso interno para la colocación de los recursos indicando en la última respuesta el 30 de abril de 2018 encontrándose en el primer caso que no fue ubicado para la notificación. Aunado a ello la accionante manifiesta que la violación de los derechos fundamentales de igualdad, mínimo vital y vida digna al no recibir la reparación desde el 2014, de lo cual no se evidencia tal vulneración con los documentos que aporta. En consecuencia, el Despacho se abstendrá de tutelar los derechos fundamentales señalados al encontrar que se ha configurado la teoría de carencia de objeto por hecho superado, por cuanto se encuentra acreditado por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, al dar una fecha probable de la revisión presupuestal para darle una posible fecha de pago teniendo en cuenta que prevalece el pago para las personas que se encuentran en situaciones especiales.

Señalado lo anterior, se estima que si bien es cierto la entidad accionada no emitió la respuesta esperada por el accionante, la misma señaló una fecha probable para iniciar los procesos internos para hacer el pago de la indemnización, además con el material probatorio allegado por la señora **Alejandra Palacios Martínez** no se evidencia que la tutelante se enfrente *una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo*, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento.

Para estas personas, ha dicho la Corte, resulta razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización administrativa. Esto no sólo contribuye a que cuenten con fuentes de ingresos adicionales a la ayuda humanitaria –la cual tiene que seguirse entregando con independencia de ser destinatarios de la indemnización–, para que así puedan aliviar su situación de vulnerabilidad; sino que puede traducirse en la última oportunidad para que accedan a las medidas reparatorias que ofrece el Estado, con la finalidad de abordar y resarcir las graves vulneraciones a los derechos humanos.

Por estas razones, es demasiado restrictivo impedirles a estas personas que acudan a la acción de tutela para requerir la entrega inmediata de la indemnización administrativa, ya que se trata de personas desplazadas en extremo vulnerables, para quienes resulta desproporcionado exigirles que agoten todas las etapas del procedimiento administrativo ordinario (ver *supra*. Secciones 4, 5 y 7); más aún, si se tiene en cuenta el bloqueo institucional advertido en este pronunciamiento.⁷

Así, es menester negar la protección constitucional solicitada, toda vez que la señora **Alejandra Palacios Martínez** no acredita las condiciones de vulnerabilidad señaladas por la H. Corte Constitucional para que se le dé el trámite preferencial en cuanto al pago de la indemnización por vía administrativa.

En cuanto a los derechos fundamentales de la igualdad, vida digna y mínimo vital se entienden resueltos con la respuesta de fondo que emitió la entidad el 26 de septiembre de 2017.

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 **Alejandra Palacios Martínez**, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a la accionada y a la 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.

JUZGADO 17 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE Alejandra Palacios Martínez
RADICADO: 2017-00369

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

AdP