



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

Bogotá D. C., 19 DE FEBRERO DE 2018

Sentencia T N°: 1

Radicado: 110013335-017-2017-00426-00

Demandante: Ana Celmira Varela de Ricardo

Accionada: Unidad para la Reparación y Atención a las Víctimas

Derechos presuntamente vulnerados: Petición, igualdad y mínimo vital.

Asunto: Sentencia de tutela

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 **Ana Celmira Varela de Ricardo**.

I. ANTECEDENTES

A. SOLICITUD

La señora **Ana Celmira Varela de Ricardo** el 5 de diciembre 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, igualdad y mínimo vital.

Pretende la tutelante se ordene a la entidad accionada, resolver de fondo la petición radicada el 10 de noviembre de 2017 en la cual solicitó se le informe la fecha cierta en que le será reconocida la indemnización administrativa 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 **Ana Celmira Varela de Ricardo** elevó petición ante la entidad accionada el día 10 de noviembre de 2017, bajo el No. 2017-711-2364643-2, visible a folio 3 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 6 de diciembre de 2017, la autoridad accionada allegó contestación el 14 de diciembre de 2017 (fs. 9 - 48), informando que la accionante ya ha presentado varias acciones de tutela ante distintas jurisdicciones solicitando que se le informe la fecha cierta en la que va a recibir la indemnización por vía administrativa.

No obstante, por medio del Oficio No. 201772032925481 del 13 de diciembre de 2017, volvió a contestar la petición de la señora **Ana Celmira Varela de Ricardo** de manera clara, concisa y de fondo, razón por la que solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

En el citado oficio, la autoridad accionada informó a la tutelante, en concreto frente a la solicitud de una fecha cierta para el pago de la indemnización administrativa que reclama, que la misma sería pagada a mas tardar en el año 2021, en tanto la accionante no ostenta ninguno de los criterios de priorización establecidos en la ley, para hacerse acreedora de tal beneficio antes de esa fecha.

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 petición, igualdad y al mínimo vital, a la vida, a la salud y a la integridad personal por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al no contestar de manera oportuna la petición elevada en donde solicitó una fecha cierta en la cual le será pagada la indemnización administrativa a la que considera tener derecho por ser víctima del conflicto armado.

Por su parte, la entidad accionada afirmó que dio contestación de fondo, clara y oportuna a la petente, por lo que solicita que se configure el hecho superado.

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

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: *“[i]jamás 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 sufre”*. Similares provisiones 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.

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).

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.

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”.

⁴ Corte Constitucional, T-527 de 2015.

⁵ Corte Constitucional, T-025 de 2004.

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 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 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 determinadas 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 preestablecido.”

Las anteriores quedaron igualmente plasmadas en la parte resolutive 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 Medina Pérez 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 contestó poniendo de presente que por medio del **Oficio N° 201772032925481 del 13 de diciembre de 2017**, la entidad resolvió la solicitud de la señora Varela de Ricardo, informándole que la indemnización administrativa podrá materializarse como fecha límite en el año 2021, ello debido a que la accionante no acredita que posea ninguno de los criterios de priorización que establece la Ley para anticipar dicho pago.

Además, acreditó que la respuesta fue enviada a la dirección que la accionante dispuso para sus notificaciones por medio de la empresa de mensajería 4-72 bajo la orden de servicio No. 8978109 del 13 de diciembre de 2017.

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 en que se efectuará el pago de la indemnización, además con el material probatorio allegado por la señora **Ana Celmira Varela de Ricardo** 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, ser madre cabeza de hogar 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.⁶

Así, es menester negar la protección constitucional solicitada, toda vez que la señora Ana Celmira Varela de Ricardo 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 administrativa.

⁶ Auto 206 de 2017.

JUZGADO 17 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
ACCIÓN DE TUTELA

ACCIONANTE: Ana Celmira Varela de Ricardo

RADICADO: 2017-00426

En este punto se advierte que los derechos a la igualdad y al mínimo vital se encuentran igualmente cubiertos con la respuesta emitida por la entidad, dado que en el escrito de tutela no se advierten circunstancias que acrediten su vulneración.

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:

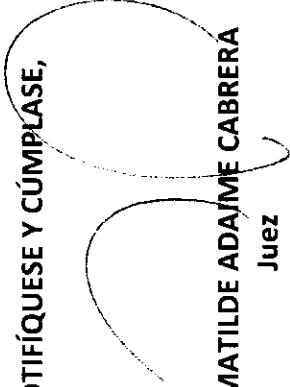
PRIMERO.- NEGAR LA TUTELA presentada por la señora **ANA CELMIRA VARELA DE RICARDO**, por las razones expuestas en la parte motiva.

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.

MM

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



LUZ MATILDE ADAJME CABRERA
Juez

