

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C., 21 de junio de 2019

Sentencia de Tutela No.: 81

Radicación: 110013335-017-2019-00242-00
Demandante: MARIA ELISA RINCON HINCAPIE
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE VICTIMAS - UARIV
Acción: TUTELA – ACCEDE
Asunto: DERECHO DE PETICIÓN Y OTROS

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 86 de la Constitución Política y de los Decretos reglamentarios 2591 de 1991 y 1983 de 2017, procede el despacho a emitir fallo de fondo dentro del expediente de la referencia, para resolver la **ACCIÓN DE TUTELA** elevada en nombre propio, por la señora **MARIA ELISA RINCON HINCAPIE**, identificada con C.C. No. **1.120.924.058**, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE VICTIMAS – UARIV** por considerar, que se incurrió en la violación de su derecho fundamental de petición.

I. ANTECEDENTES

SOLICITUD

El 10 de junio de 2019, la señora **Maria Elisa Rincón Hincapié**, instauró acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, por estimar vulnerado su derecho constitucional fundamental de petición e igualdad.

Pretende la tutelante que por intermedio de la presente acción se ordene a la entidad accionada, resolver de fondo la petición que instauró ante esa entidad en la cual solicitó una fecha cierta para el pago de ayuda humanitaria a título de indemnización administrativa por homicidio.

HECHOS

De acuerdo con la demanda los hechos pueden sintetizarse así:

1. La señora **MARIA ELISA RINCÓN HINCAPIÉ**, elevó petición ante la entidad accionada el día 14 de mayo de 2019, bajo el No. 2019-711-1216775-2.
2. A la fecha de presentación de la acción, la accionante no había recibido una respuesta de la solicitud.

ARGUMENTO DE LA AUTORIDAD ACCIONADA

La **entidad accionada UARIV** el día 17 de junio 2019, radicó a través de la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos contestación de la acción de tutela, en la que señala que por medio de la comunicación **No. 20197206391531 de 11 de junio de 2019**, enviada por correo certificado mediante guía No. RA134031954CO de la empresa 472 y entregada el día 13 de junio de 2019, se informó que

sobre el otorgamiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante del Homicidio de Everlyn Ducuara Molina, y luego de verificar el Registro Único de Víctimas, la accionante presentó solicitud de indemnización en el marco de la Ley 418 de 1997 la cual fue radicada con el Ni. 2591-2006, en donde se acreditó la calidad de destinataria.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior se ordenó el pago de la indemnización administrativa, aplicando la normatividad vigente para el momento que presentó la solicitud, sin embargo, de acuerdo con el reporte de la entidad financiera, se informó que los destinatarios no realizaron el cobro de la indemnización antes mencionada y la Unidad en aras de salvaguardar los recursos públicos, se vio en la obligación de constituirlos como acreedores varios sujetos a devolución en cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo previsto en el Título II, Literal a) de la circular externa SOP-001 de 12 de julio de 1999 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, debe realizarse el procedimiento de reprogramación, para lo cual la Unidad para las víctimas a través de un enlace la contactará para asesorarla en el trámite correspondiente, dependiendo de la causal de no cobro de los recursos asignados, con el fin de realizar la entrega efectiva de los mismos, de requerirse documentos adicionales para el proceso de reprogramación de los recursos estos deberán ser allegados al correo documentacion@unidadvictimas.gov.co, de acuerdo con la conversación que se sostuvo vía telefónica con la accionante el día 10 de junio de 2019.

También indica, que el proceso de reprogramación tiene un tiempo de trámite, dependiendo de la causal de no cobro, toda vez que se deben ajustar nuevamente los procedimientos internos de pago de la medida (Fl.13-24).

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

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, 1º del Decreto 1382 de 2000 y Decreto 1983 de 2017.

LEGITIMACIÓN ACTIVA.

La acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona, ya sea por sí misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre, cuando sus derechos constitucionales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares.¹

En el presente asunto la acción de tutela es presentada en nombre propio por la señora María Elisa Rincón, en procura de la defensa de los derechos fundamentales de petición e igualdad.

¹ El inciso segundo del Artículo 10 del Decreto señala que también puede ser ejercida directamente por la persona afectada o por medio de un representante o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

LEGITIMACIÓN POR PASIVA.

El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto.

En el caso, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas-UARIV, quien actúa como accionado dentro del trámite de la referencia, pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público de orden nacional y, en esa medida, goza de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente proceso de tutela.

ANÁLISIS DEL DESPACHO

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, dadas la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, el tutelante debe 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, situación que fue cumplida por el accionante.

Inmediatez:

El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tomaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

Al respecto, la señora Deysi Yasmin Robles radicó solicitud ante la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV, con el fin de que se le realice el pago de la ayuda humanitaria a título de indemnización administrativa por el hecho victimizante de Homicidio a la que considera tener derecho, **el día 14 de mayo de 2019**. Ante la ausencia de contestación por parte de la entidad accionada dentro del término legal oportuno, interpuso la presente acción de tutela el día **10 de junio de 2019**. Es decir que, entre la última actuación desplegada y la interposición del amparo constitucional transcurrió un lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

Subsidiariedad:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

Tratándose de población desplazada, la Corte Constitucional ha indicado que debido a las características propias de la acción de tutela, es el mecanismo judicial idóneo para solicitar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. En esa medida, pese a que existan otros mecanismos de defensa judicial, los mismos se toman ineficaces al momento de garantizar el pleno goce de los derechos constitucionales fundamentales en atención a la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento, por lo que no es posible exigir el agotamiento de los recursos ordinario.

En el asunto sub examine para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción, la parte actora no cuenta con otros mecanismos para el amparo de los derechos invocados pues tratándose de la protección del derecho fundamental de petición², el ordenamiento jurídico colombiano no dispone de un mecanismo idóneo y eficaz diferente a la acción de tutela que le permita efectivizar su derecho constitucional de petición y, en cuanto a la inmediatez, se estima que acudió en un término prudencial a invocar la protección de sus derechos, 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 del derecho fundamental y su eventual protección de tutela.

Problemas y temas jurídicos a tratar

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental de petición, al no contestar de manera oportuna la petición elevada ante la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, mediante la cual solicitó información sobre el otorgamiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante del Homicidio de Everlyn Ducuara Molina.

De acuerdo con la presentación de la tesis de la parte demandante, en esta oportunidad corresponde determinar si de las probanzas se puede colegir que existe, por parte de la entidad accionada, vulneración de los derechos fundamentales de invocados.

EL DERECHO DE PETICIÓN

En Colombia la consagración del Derecho de Petición es muy antiguo³. 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)⁴.

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.

² Corte Constitucional, Sentencia T-138 de 2017.

³ 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.

⁴ 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.

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**"⁵. (Resalta el Despacho).

Así las cosas, 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, la cual debe ser clara, precisa y unívoca.

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, señaló 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 ese 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.

El derecho de petición respecto de persona en situación de desplazamiento

Ahora bien, en atención a la calidad de persona desplazada que manifiesta ostentar la accionante, ha sido enfática la jurisprudencia constitucional en afirmar que dada la situación de pobreza, vulnerabilidad y situación de violación múltiple, masiva y continua 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 vital⁶.

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**"⁷.

Así las cosas, 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

⁵ 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".

⁶Corte Constitucional, T-527 de 2015.

⁷ Corte Constitucional, T-025 de 2004.

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.

CASO CONCRETO

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental de petición, al no contestar la solicitud elevada ante la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, solicitando el pago de ayuda humanitaria a título de indemnización administrativa por el hecho victimizante de homicidio de Everlin Ducuara Molina compañero permanente, por cuanto ya se había programado el pago de estos recursos en el Banco Agrario y no fueron cobrados por la accionante por este motivo se reintegraron los valores al Tesoro Nacional.

Al contestar la presente acción, la entidad accionada afirma que ya se ha expedido una respuesta de fondo a la solicitud elevada por el accionante, razón por la cual, solicita que se nieguen las pretensiones de la tutela.

Revisados los documentos allegados a la actuación, se observa que, la entidad accionada profirió el Oficio No. 2019720063391531 de 11 de junio de 2019 en el cual informó sobre el otorgamiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante del Homicidio de Everlyn Ducuara Molina, la accionante presentó solicitud de indemnización en el marco de la Ley 418 de 1997 la cual fue radicada con el Ni. 2591-2006, en donde se acreditó la calidad de destinataria.

Manifestó que el pago de la indemnización administrativa, fue aplicando respecto de la normatividad vigente para el momento que presentó la solicitud, sin embargo, de acuerdo con el reporte de la entidad financiera los destinatarios no realizaron el cobro de la indemnización antes mencionada y la Unidad en aras de salvaguardar los recursos público, se vio en la obligación de constituirlos como acreedores varios sujetos a devolución en cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo previsto en el Título II, Literal a) de la circular externa SOP-001 de 12 de julio de 1999 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Le indican a la accionante que debe realizarse el procedimiento de reprogramación, para lo cual la Unidad para las víctimas a través de un enlace la contactara para asesorarla en el trámite correspondiente, dependiendo de la causal de no cobro de los recursos asignados, con el fin de realizar la entrega efectiva de los mismos, de requerirse documentos adicionales para el proceso de reprogramación de los recursos estos deberán ser allegados al correo documentacion@unidadvictimas.gov.co. También manifestaron que se sostuvo conversación vía telefónica con la señora María Elisa Rincón indicándole lo anteriormente expuesto el día 10 de junio de 2019.

Además, se anexa copia de la orden de la guía No.RA134031954CO del 10 de mayo de 2019 de la empresa de mensajería 4-72, en la que se evidencia que el citado oficio fue remitido a la misma dirección de notificación que aportó la accionante en la petición objeto del presente amparo y en el escrito de tutela (ff. 13).

Por otra parte, una vez analizada la respuesta de petición dada a la accionante se concluye que la entidad accionada a pesar de que emitió respuesta no fue de fondo, ni de manera clara por cuanto no existe certeza de las indicaciones dadas telefónicamente a la accionante como lo manifestó en la respuesta y como lo plasma en el la contestación de la acción de tutela cuando indica que debe adjuntar la "AFIRMACIÓN JURAMENTADA" y enviar documento al correo electrónico documentacion@unidadvictimas.gov.co, por cuanto esta indicación no fue mencionada en la respuesta adjunta.

De esta manera la entidad accionada está omitiendo su deber de protección del derecho fundamental de petición de la tutelante, al no informar los documentos específicos que debe aportar la accionante y que debe enviar al correo electrónico antes mencionado.

Así las cosas, el Juzgado concluye que se ha vulnerado el derecho de petición del accionante, toda vez que no se ha dado una respuesta clara, concreta y de fondo a la solicitud realizada por la señora MARÍA ELISA RINCÓN.

En consecuencia este despacho judicial ordenará a la Unidad Administrativa Especial de atención y Reparación integral a las Víctimas que a partir de la notificación de esta sentencia, realice todos los trámites necesarios para que le informe a la señora MARIA ELISA RINCÓN, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.120.924.058 de manera clara y concreta los documentos que debe adjuntar y enviar al correo electrónico documentacion@unidadvictimas.gov.co. De igual manera deberá informarle cual es el procedimiento que debe seguir para el otorgamiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de homicidio.

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.- TUTELAR el derecho de **PETICIÓN** de la accionante **MARIA ELISA RINCÓN HINCAPIE**, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- ORDENAR al DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS o quién haga sus veces, que dentro del término de **cinco (5) días** siguientes a la fecha en que se le notifique este fallo, realice todos los trámites necesarios para que le informe a la señora MARIA ELISA RINCÓN, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.120.924.058 de manera clara y concreta los documentos que debe adjuntar y enviar al correo electrónico documentacion@unidadvictimas.gov.co. De igual manera deberá informarle cual es el procedimiento que debe seguir para el otorgamiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de homicidio.

Acatada la anterior actuación la demandada deberá aportar al Despacho los soportes del cumplimiento de lo aquí dispuesto.

TERCERO.- 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.

CUARTO.- 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, en caso que la acción sea excluida de una eventual revisión por parte de la H. Corte Constitucional, se procederá al archivo inmediato del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LUZ MARYLDE ADAIME CABRERA
Juez

DRBM