

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., quince (15) de enero de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03198-00(AC)**

**Actor: EDGAR FERNANDO MELO CAICEDO**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA INTEGRACION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**

Decide la Sala la acción de tutela interpuesta por Edgar Fernando Melo Caicedo contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Edgar Fernando Melo Caicedo acudió ante el Consejo de Estado con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y de petición, presuntamente vulnerados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Solicita en amparo de los derechos invocados, que se ordene a la entidad accionada emitir respuesta de fondo frente a la solicitud por él elevada el día 8 de agosto de 2014.

Lo anterior, lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (fls 1-4):

Señala que es víctima del desplazamiento forzado y se encuentra incluido en el Registro Único de Población Desplazada desde el 3 de marzo de 2010.

Indica que el día 8 de agosto de 2014 presentó una petición ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa a la que afirma tener derecho.

Manifiesta que la petición elevada no ha sido resuelta por la autoridad accionada.

### **TRÁMITE PROCESAL**

Mediante providencia de 11 de noviembre de 2014, se admitió la demanda de tutela y se dispuso la notificación de las partes y terceros interesados en la actuación (fl. 8).

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas guardó silencio frente a los hechos y pretensiones plnteados por la parte demandante.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **I. Sobre la indemnización por vía administrativa a las víctimas de la violencia en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.**

El accionante argumenta que solicitó la indemnización por vía administrativa y reprocha que aún no ha recibido respuesta a la petición elevada sobre el particular.

Antes de analizar las circunstancias particulares del caso de autos, estima la Sala pertinente realizar algunas consideraciones alrededor de la vigencia del decreto antes señalado, y de las normas que se han proferido con posterioridad respecto a la reparación a las víctimas por vía administrativa.

En ese orden de ideas en primer lugar se destaca que mediante el Decreto 1290 de 2008 se creó un Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa

para las Víctimas de los Grupos Armados al Margen de la Ley, que estaba a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social- (art. 1º), y que contempló como medidas de reparación la restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción, garantías de no repetición y la indemnización solidaria (art. 4º) que el demandante dice solicitó.

El artículo 21 del Decreto 1290 de 2008 establecía que *“Los interesados en la reparación individual por vía administrativa deberán diligenciar, bajo la gravedad del juramento, una solicitud con destino al Comité de Reparaciones Administrativas, en un formulario debidamente impreso y distribuido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.”*

Dicho formulario debía ser presentado ante las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, que tenían la obligación de remitirlo inmediatamente o a más tardar al día siguiente a Acción Social (art. 21).

Según los artículos 19, 23, 24 y 25 de la norma en comento, una vez Acción Social recibía las mencionadas solicitudes debía rendir ante el Comité de Reparaciones Administrativas un estudio técnico sobre la calidad de víctimas de los solicitantes, y someter a su aprobación las medidas de reparación que considerara pertinentes con el objeto de que el Comité se pronunciara sobre las mismas.

Para ello, el Comité de Reparaciones Administrativas debía resolver la solicitud de reparación en el orden de recepción, para lo cual contaba con un término no mayor de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.” (art. 27). Contra dicha decisión procedía el recurso de reposición, como lo señalaba el parágrafo 1º del artículo 16.

El anterior en resumidas cuentas constituía el trámite que debían adelantar las personas interesadas en ser reparadas por vía administrativa, y se precisa que tal

era el procedimiento correspondiente, porque el Decreto 1290 de 2008 en el que estaba consagrado, fue expresamente derogado por el artículo 297 del Decreto 4800 del 20 de diciembre 2011 en los siguientes términos:

**“Artículo 297. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia de diez (10) años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el Decreto 1290 de 2008 salvo para efectos de lo dispuesto en el artículo 155 del presente decreto.”

Como puede apreciarse la norma transcrita del Decreto 4800 de 2011, que reglamenta la Ley 1448 de 2011, *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, previó la derogatoria del Decreto 1290 de 2008, salvo en lo dispuesto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, que establece un régimen de transición bajo las siguientes condiciones:

**“Artículo 155. Régimen de transición para solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición del presente decreto.** Las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del presente decreto no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en el presente decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro. Si el o los solicitantes ya se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el presente decreto para la entrega de la indemnización administrativa.

Si de la descripción de los hechos realizada en las solicitudes se desprende que los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluirá al o a los solicitantes en el Registro Único de Víctimas pero otorgará la indemnización administrativa. De esta situación se le informará oportunamente al o a los solicitantes.

**Parágrafo 1°.** El o los solicitantes a los que se refiere el presente artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconociere la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo.

**Parágrafo 2°.** Las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el presente decreto.

**Parágrafo 3°.** Cuando sea necesario acopiar información o documentos adicionales para decidir sobre la solicitud de reparación por vía administrativa presentada en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá impulsar el trámite manteniendo el caso en estado de reserva técnica. Mientras una solicitud permanezca en estado de reserva técnica no se entenderá como decidida de manera definitiva.” (El subrayado es nuestro).

Para el caso de autos son de especial importancia los apartes subrayados de la norma transcrita, en tanto establecen que las peticiones de reparación administrativa formuladas de conformidad con el Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del Decreto 4800 del 2 de noviembre 2011 no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se resolverán de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, pero teniendo en cuenta la distribución y los montos previstos en el Decreto 1290 de 2008. Además se destaca que los pagos a realizar en virtud de las peticiones de reparación no resueltas y presentadas durante la anterior norma, se realizaran de forma preferente y prioritaria.

En relación con lo anterior se destaca que el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, insiste en que para la para la aplicabilidad de régimen de transición es necesario que los peticionarios sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, o se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, que es la base de aquél de conformidad con los artículos 154 y siguientes de la Ley 1448 de 2011.

En efecto, nótese como el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 señala que las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008 que no hayan sido resueltas por el otrora Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas, con el fin de que las mismas se tramiten de conformidad con el Decreto 4800 de 2011, aclarando que si las personas que realizaron dichas solicitudes ya están inscritas en el Registro Único de Población

Desplazada, lo que corresponde es seguir respecto éstas con el trámite previsto en la norma antes señalada, teniendo en cuenta que quienes están incluidos en el Registro Único de Población Desplazada ya hacen parte del Registro Único de Víctimas, por lo que no deben solicitar su inclusión a éste, salvo que quieran declarar su victimización frente a otras de las violaciones previstas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 o hayan sufrido un nuevo hecho victimizante con posterioridad a su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada<sup>1</sup>.

En relación con las solicitudes de inclusión al Registro Único de Víctimas, se estima pertinente para el caso de autos, transcribir algunos apartes del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, que consagra de la siguiente manera el trámite a seguir:

**“ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO.** Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, **en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.**

Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.

**PARÁGRAFO 1o.** De conformidad con el artículo 15 de la Constitución Política, y con el fin de proteger el derecho a la intimidad de las víctimas y su

---

<sup>1</sup> Sobre el particular puede apreciarse el parágrafo del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, y el parágrafo 1° del artículo 28 del Decreto 4800 del mismo año.

seguridad, toda la información suministrada por la víctima y aquella relacionada con la solicitud de registro es de carácter reservado.

**PARÁGRAFO 2o.** En el evento en que la víctima mencione el o los nombres del potencial perpetrador del daño que alega haber sufrido para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación previstas en la presente ley, este nombre o nombres, en ningún caso, serán incluidos en el acto administrativo mediante el cual se concede o se niegue el registro.

**PARÁGRAFO 3o.** El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para la reconstrucción de la verdad y la memoria histórica, conforme a los artículos 139, 143, 144 y 145 de la presente Ley, y se deberán articular con los mecanismos vigentes.

**PARÁGRAFO 4o.** En lo que respecta al registro, seguimiento y administración de la información de la población víctima del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en el Título III, Capítulo III de la presente ley.

**PARÁGRAFO 5o.** La información de que trata el artículo 48 de la presente Ley, se tendrá en cuenta en el proceso de registro.

**PARÁGRAFO 6o.** **La víctima podrá allegar documentos adicionales al momento de presentar su declaración ante el Ministerio Público, quien lo remitirá a la entidad encargada del Registro Único de Víctimas para que sean tenidos en cuenta al momento de realizar el proceso de verificación.**” (El subrayado es nuestro).

Otras de las modificaciones relevantes respecto al trámite de la reparación administrativa, constituye las autoridades encargadas de analizar las peticiones correspondientes, pues en vigencia del Decreto 1290 de 2008 los principales responsables eran Acción Social y el Comité de Reparaciones Administrativas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que con ocasión a la Ley 1448 de 2011 se crearon nuevas entidades y se redistribuyeron las competencias relativas a la atención integral a las víctimas, dentro de las cuales se destacan las relativas al estudio de las solicitudes de reparación administrativa.

Dentro de los cambios producidos por o con ocasión a la Ley 1448 de 2011 se encuentran los siguientes:

1. El artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, encargada de coordinar “las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de

la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”, por lo que asumió “las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”. Asimismo a la referida unidad se le asignaron en materia de reparación las siguientes competencias (art. 168):

- “1. Aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.
2. Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a víctimas.
3. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de la información.
4. Aplicar instrumentos de certificación a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, respecto a su contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, de acuerdo con las obligaciones contempladas en la presente ley.
5. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley.
6. Ejercer la coordinación nación-territorio, para lo cual participará en los comités territoriales de justicia transicional.
7. Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la presente ley.
8. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.
9. Coordinar los lineamientos de la defensa jurídica de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y asumir directamente la defensa jurídica en relación con los programas que ejecuta de conformidad con la presente ley.
10. Garantizar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas con enfoque diferencial en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación integral.
11. Coordinar la creación, fortalecimiento e implementación, así como gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones.

12. Definir los criterios y suministrar los insumos necesarios para diseñar las medidas de reparación colectiva de acuerdo a los artículos 151 y 152, e implementar las medidas de reparación colectiva adoptadas por el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas.
13. Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas.
14. Implementar acciones para garantizar la atención oportuna e integral en la emergencia de los desplazamientos masivos.
15. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66.
16. Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 de la presente ley, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64, la cual podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales. Realizar la valoración de que trata el artículo 65 para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada.
17. Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas.
18. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social.
19. Contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional.
20. Implementar acciones para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas.
21. Las demás que señale el Gobierno Nacional.”

2. Inicialmente la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estuvo adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (art. 166 de la Ley 1448 de 2011), pero posteriormente en virtud del Decreto 4157 de 2011 fue adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

3. Respecto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, debe señalarse que el mismo es producto de la transformación del establecimiento público Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), en Departamento Administrativo, llevada a cabo en virtud del Decreto 4155 de 2011.

De acuerdo al artículo 2 del decreto antes señalado, “el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 30 de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes”.

4. El artículo 164 de la Ley 1448 de 2011, conformó el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el cual estará integrado de la siguiente manera:

- “1. El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá.
2. El Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue.
4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue.
6. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue.
7. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”

De acuerdo al artículo 165 de Ley 1448 de 2011, el referido comité es la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con el objeto de materializar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, y bajo tal condición según lo previsto en el párrafo segundo del artículo 132 de la misma ley, es el encargado de revisar, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la

Nación o el Defensor del Pueblo, las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa, y de establecer los criterios y lineamientos que deberán seguir las demás autoridades administrativas a la hora de decidir acerca de una solicitud de tal naturaleza.

Se destaca la creación de las anteriores entidades, en particular de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, porque de conformidad con los artículos 146 a 162 Decreto 4800 de 2011, son quienes se pronuncian sobre las solicitudes de reparación administrativa, la Unidad como la responsable de analizar y resolver las peticiones que le son elevadas, liquidar y pagar las indemnizaciones reconocidas, y administrar los recursos con los cuales se cancelen éstas, y el Comité como antes se indicó, el que revisa las indemnizaciones reconocidas por la Unidad Administrativa, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo.

El Decreto 4800 de 2011 no hace referencia a los pormenores del trámite que se sigue para la resolución de las peticiones de reparación, en tanto se concentra en desarrollar aspectos como el monto de la indemnización, los criterios para distribuir y pagar la misma, algunas medidas de protección en favor de los menores de edad, en qué casos deben realizarse descuentos a las indemnizaciones reconocidas, cuál es el trámite y causales para que el Comité Ejecutivo revoque éstas, y sobre la implementación de un programa de acompañamiento para que las víctimas puedan invertir adecuadamente los recursos que reciben, **es más, llama la atención que a diferencia del Decreto 1290 de 2008, el Decreto 4800 no prevé un término en el cual la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe resolver las peticiones que le son elevadas.**

## **II. De las características principales del derecho de petición**

Con el fin de establecer si se ha presentado o no una vulneración del derecho fundamental de petición, vale la pena recordar las reglas básicas que ha venido

delimitando la Corte Constitucional alrededor del ejercicio, protección y exigibilidad de este derecho, veamos:

*“El texto constitucional consagra en el artículo 23 que **“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”**. En tal sentido, las autoridades y organizaciones privadas no pueden dilatar la respuesta a las solicitudes que les sean planteadas.*

Al respecto, la Corte ha definido las reglas básicas que orientan el derecho de petición, y los criterios que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental. Así pues, en sentencia T-1160A de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señaló:

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*“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.*

*“d) Por lo anterior, **la respuesta no implica aceptación de lo solicitado** ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*

*“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

*“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.*

*“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.*

*“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.*

*“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994. ”<sup>2</sup>*

*En la sentencia T-1006 de 2001,<sup>3</sup> la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:*

*“j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>3</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz. En sentencia T-476 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “...[las respuestas simplemente

*k) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.<sup>5</sup>*

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia T-350 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño, manifestó<sup>6</sup> que hace parte del núcleo esencial del derecho de petición:

*“(i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a recibir una respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, la correspondencia entre la petición y la respuesta, excluyendo fórmulas evasivas o elusivas y; (iv) **la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición**”.<sup>7</sup> (Negrita fuera de texto).*

A las consideraciones hechas, habría que añadir que el término de respuesta a las peticiones presentadas debe analizarse en cada caso en concreto, **dependiendo del objeto y/o naturaleza de la petición y sobre todo del término establecido legalmente<sup>8</sup>, con el fin de determinar si la respuesta emitida se profirió o no oportunamente.**

---

formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...” (Negrita fuera de texto).

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>6</sup> Ver entre muchas otras las Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-012 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-1204 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-364 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-1075 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-1105 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-842 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-220 de 2001 (MP. Fabio Morón Díaz), T-970 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-206 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz), T-069 de 2007 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-169 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-103 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y T-219 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-051 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>8</sup> Verbigracia, según el inciso segundo del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo el derecho de petición de consulta debe resolverse en un plazo máximo de 30 días; el de petición de acceso a documentos públicos, debe resolverse en 10 días y entregarse las copias requeridas a los 3 días siguientes de conformidad con el artículo 25 de la Ley 57 de 1985; y en materia pensional debe analizarse el tipo de petición para establecerse la norma aplicable y por consiguiente el término exigible, como ampliamente lo expuso la Sección Segunda, Subsección B en sentencia de la Sala del 18 de septiembre de 2008, radicado 2008-00339-01, con ponencia del Consejero de Estado Gerardo Arenas Monsalve, y la Corte Constitucional en las sentencias T-1098 de 2002, MP. Alfredo Beltrán Sierra, T-304 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-273 de 2004, MP. Jaime Araujo Rentería, T-511 de 2005, MP. Álvaro Tafur Galvis, T-350 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño, y T-051 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Adicionalmente, considera la Sala necesario reiterar para el caso de autos, que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición pronunciándose de fondo sobre los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la misma sea negativa a las pretensiones del peticionario, en tanto el contenido de este derecho no va hasta obligar a la entidad requerida a resolver favorablemente en todos los casos las peticiones formuladas<sup>9</sup>.

Sobre el anterior aspecto, son ilustrativas las consideraciones contenidas en la sentencia T-920 de 2006 de la Corte Constitucional, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa:

“En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha señalado que el derecho de petición comprende no sólo la posibilidad de que las personas puedan dirigirse a la autoridad, en interés general o particular, sino el derecho a obtener de ésta una pronta respuesta<sup>10</sup> del asunto sometido a su consideración y dentro del término previsto en la ley, **sin que ello implique que la contestación deba ser en uno u otro sentido, es decir favorable o desfavorable a los intereses del peticionario<sup>11</sup>, pues es evidente que la entidad al responder no está por ello obligada a acceder a lo solicitado en el derecho de petición<sup>12</sup>.** Así, la Corte Constitucional ha señalado:

**“El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.** La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional”<sup>13</sup> (Negrita fuera de texto).

---

<sup>9</sup> Sobre el particular pueden apreciarse las sentencias T-1160A de 2001, T-581 de 2003 y T-456 de 2008 de la Corte Constitucional.

<sup>10</sup> Sentencia T-099 de 2000 (M.P.: José Gregorio Hernández Galindo), T-134 de 2000 (M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz), y T-300 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>11</sup> Consultar la sentencia T-335 de 1998 (M.P.: Fabio Morón Díaz).

<sup>12</sup> Consultar las siguientes sentencias proferidas por esta Corporación, entre otras, T-405, T-474, T-478, T-628 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>13</sup> Sentencia T-242 de 1993 (M.P.: José Gregorio Hernández Galindo). Ver, entre otras, las sentencias T-170 de 2000 (M.P.: Alfredo Beltrán Sierra); T-518 de 2001 (M.P.: Clara Inés Vargas Hernández); T-396 de 2001 (M.P.: Álvaro Tafur Galvis); y T-316 de 2001 (M.P.: Eduardo Montealegre Lynett).

### III. Análisis del caso en concreto

En síntesis el accionante pretende que la entidad accionada responda y atienda la petición que ha elevado dada su condición de víctima de la violencia, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa.

Ahora bien, como se expuso en el numeral II de la parte considerativa de esta sentencia, uno de los parámetros que debe tenerse en cuenta para establecer si en un caso concreto existió o no vulneración al derecho de petición, es precisar el término legalmente establecido para resolver la solicitud materia de análisis, a fin de verificar en un momento específico si es o no exigible la respuesta correspondiente, y en el caso de haberse proferido, si fue o no emitida oportunamente.

En ese orden ideas, ante el vacío legislativo sobre el término en que deben resolverse las peticiones de reparación administrativa en el marco de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año, se encuentra la Sala con una dificultad para establecer si respecto a las solicitudes de reparación administrativa que los accionantes presentaron, se ha vulnerado o no el derecho fundamental de petición.

Frente a dicha dificultad esta Corporación en casos similares ha considerado que el término de 60 días previsto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, para resolver las solicitudes **de inclusión en el Registro Único de Víctimas**, también es aplicable a la resolución de **peticiones de reparación administrativa**, sobre todo frente aquellas que fueron presentadas durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, teniendo en cuenta que el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 indica, que las solicitudes de reparación administrativa presentadas durante la vigencia del Decreto 1290, se tendrán como solicitudes **de inclusión en el registro** antes señalado, por lo que seguidamente se han consultado las normas que en la actualidad regulan lo concerniente a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, entre ellas el artículo 156 de la Ley 1448, que se reitera establece un plazo

máximo de 60 días, para que la referida Unidad decida si acepta o niega una petición de **inclusión al Registro Único de Víctimas**<sup>14</sup>.

Aunque la anterior en síntesis constituye la argumentación que se ha construido para enfrentar el vacío existente respecto al término de resolución de **las peticiones de reparación por vía administrativa**, en esta oportunidad advierte la Sala frente a la misma algunas dificultades, en primer lugar, que no es lo mismo decidir si una persona debe o no inscribirse en el Registro Único de Víctimas, a resolver si una persona tiene derecho a ser reparada administrativamente con una suma de dinero, y ligado a lo anterior, en qué monto, quiénes serían los beneficiarios de éste, y por consiguiente, cuál es tabla de indemnización a tener en cuenta, en atención a que como se expuso en el numeral I de la parte motiva de esta providencia, algunas personas deben ser reparadas a partir de los criterios del Decreto 1290 de 2008, y otras con los previstos en el Decreto 4800 de 2011.

En segundo lugar, la aplicación que se ha hecho del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, para precisar el término de resolución de las peticiones de reparación administrativa, se ha realizado a partir de dos supuestos, de un lado, que las peticiones de reparación se hayan **realizado durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008**, y de otro, de asumir que el solicitante en principio **no está incluido en el Registro Único de Víctimas**, por lo que a partir de la referida argumentación, difícilmente puede sostenerse que el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, también es aplicable para determinar el plazo de resolución de solicitudes de reparación administrativa presentadas **durante la vigencia del 4800 de 2011**, y aún más, por **personas que ya hacen parte del referido registro**, verbigracia, porque estaban incluidas en el Registro Único de Población Desplazada<sup>15</sup>.

En efecto, frente a casos de peticiones de reparación administrativa presentadas durante la vigencia del Decreto 4800 de 2011, y no durante el Decreto 1290 de 2008, y/o elevadas por personas que ya hacen parte del Registro Único de Víctimas, en principio no resulta válida la aplicación de los artículos 155 del

---

<sup>14</sup> En tal sentido pueden apreciarse las siguientes sentencias: **1)** Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de julio de 2012, expediente 25000-23-24-000-2012-00341-01. C.P. Susana Buitrago Valencia. **2)** Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 17 de abril de 2012, expediente 25000-23-24-000-2012-00070-01. C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. **3)** Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 15 de agosto de 2012, expediente 25000-23-25-000-2012-01323-01. C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>15</sup> Se recuerda que en virtud del artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, las personas que hacían parte del Registro Único de Población Desplazada, pasaron a conformar el Registro Único de Víctimas.

Decreto 4800 de 2011 y 156 de la Ley 1448 de 2011, en atención a que hacen referencia a supuestos de hecho distintos, el primero frente a solicitudes de reparación elevadas durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, y el segundo a peticiones de inclusión en el Registro Único de Víctimas, no de solicitudes de reparación administrativa.

Ahora bien, ante el vacío existente podría predicarse que son aplicables los términos del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), o del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), que establecen frente a peticiones de carácter particular el término de 15 días.

En criterio de la Sala el anterior término resulta insuficiente en atención a la complejidad de los asuntos que debe resolver la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y a la gran cantidad de solicitudes que dicha entidad debe resolver, máxime cuando en virtud de la Ley 1448 de 2011, se pretende lograr la reparación de todas las víctimas de la violencia desde el 1° de enero de 1985 (art. 3).

En relación con lo anterior, se recuerda que el Decreto 1290 de 2008, en consideración a la complejidad y cantidad de las peticiones de reparación administrativa, estableció el término de 18 meses para su resolución, por lo que en principio no resulta razonable exigirle a la mencionada Unidad Administrativa que resuelva dichas peticiones en el término de 15 días, en virtud de la aplicación del Código Contencioso Administrativo o del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

No obstante las anteriores consideraciones, en garantía del derecho de petición y de la protección especial que requieren las víctimas de la violencia, el hecho de que no exista un término claramente aplicable a las peticiones de reparación administrativa como las presentadas por los demandantes, no puede convertirse en un impedimento para la resolución de fondo de la controversia planteada, y por consiguiente para la garantía de sus derechos fundamentales, razón por la cual estima la Sala que frente a situaciones como la que es objeto de análisis, el juez de tutela teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto, debe establecer si se han vulnerado o no los derechos invocados, y por consiguiente si se advierte o no por parte de las entidades accionadas, una actitud diligente frente

a las solicitudes que se le han presentado, sobre todo cuando éstas son realizadas por sujetos de especial protección como las víctimas del conflicto.

En efecto, la inexistencia de un término para la resolución del mencionado tipo de petición, si bien dificulta en alguna medida el análisis del caso de autos, no impide evaluar la actitud de la parte accionada frente a las solicitudes elevadas por los demandantes, a partir de las pruebas aportadas al proceso y de las manifestaciones que realizan los distintos intervinientes en el mismo.

En el caso bajo análisis, la Sala evidencia que el solicitante acreditó haber elevado una solicitud ante la autoridad accionada el día 8 de agosto de 2014 (fl. 3), en el sentido de requerir el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa, en su condición de víctima del desplazamiento forzado.

Se tiene igualmente que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no se pronunció frente a la demanda de tutela, y por consiguiente tampoco acreditó haber resuelto la solicitud elevada por el señor Edgar Fernando Melo Caicedo.

Se insiste que la petición de indemnización por vía administrativa fue presentada durante la vigencia del Decreto 4800 de 2011, motivo por el cual no resultan aplicables los artículos 155 del Decreto 4800 de 2011 y 156 de la Ley 1448 de 2011, para tener el término de 60 días previsto en éste, como el parámetro para establecer si la respuesta a dicha petición es o no exigible.

El accionante afirma que no ha recibido ningún tipo de información sobre la petición elevada, y por su parte, la entidad accionada no realizó manifestación alguna sobre el particular ni aportó algún documento a partir del cual pueda advertirse el trámite que le ha dado a la misma.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias, se advierte que desde que el accionante presentó la mencionada petición el 8 de agosto de 2014, han transcurrido más de 5 meses, durante los cuales el peticionario no ha tenido información clara, concreta y precisa sobre su solicitud, por lo que de ninguna manera puede considerarse que la parte accionada ha garantizado el derecho de petición, o al menos que se conoce con mediana claridad el trámite dado a dicha solicitud.

En suma, se estima que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ha vulnerado el derecho de petición del señor Edgar Fernando Melo Caicedo, pues no ha resuelto de fondo su petición de reparación administrativa, ni le ha informado sobre el trámite de resolución de la misma, a pesar de que han transcurrido más de 5 meses desde su presentación.

Por las anteriores circunstancias frente a la solicitud que ha elevado el demandante, se advierte que se ha vulnerado el derecho fundamental de petición, razón por la cual, éste será amparado por la Sala.

En consecuencia, se ordenará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de los 60 días siguientes a la notificación de la providencia se resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente, la petición de reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa, notificando en el mismo término la respuesta correspondiente.

Se concederá el término máximo de 60 días, en virtud de las actuaciones que eventualmente tenga que adelantar la entidad accionada para resolver de fondo las peticiones por la complejidad de las mismas, y por los asuntos que eventualmente debe definir como la normatividad aplicable, el monto de la indemnización, la distribución de ésta, entre otros. Asimismo se otorgará un término amplio como el antes señalado, en atención a la significativa cantidad de solicitudes que diariamente debe resolver dicha entidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**PRIMERO-. TUTÉLASE** el derecho fundamental de petición de Edgar Fernando Melo Caicedo, vulnerado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO-. ORDÉNASE** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de los 60 días siguientes a la notificación de la providencia se resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente, la petición de reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa elevada por Edgar Fernando Melo Caicedo, notificando en el mismo término la respuesta correspondiente.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen

**CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE.** Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN (E)**