



Sentencia 69 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA – SUBSECCION "B"

CONSEJERO PONENTE: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil doce (2012).

Expediente: No. 25000-23-24-000-2012-00069-01

Referencia: 00069-01

Actor: Guillermo León Trujillo

Acción de Tutela

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia del 2 de febrero de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó la acción de tutela instaurada.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Guillermo León Trujillo, mediante apoderado, acudió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de solicitar la protección de los derechos y principios de petición, igualdad, buena fe, favorabilidad y reparación, presuntamente desconocidos por el Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas, el Comité de Reparaciones Administrativas, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Solicita al juez de tutela que en amparo de los derechos y principios antes señalados se ordene lo siguiente:

1. A las entidades accionadas que en el plazo de 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia de tutela, notifiquen el acto administrativo mediante el cual se disponga el reconocimiento y pago de la reparación administrativa reclamada, por el homicidio y desaparición forzada de su hijo Edilson León Vergara, y que informen las razones por las cuales no han contestado la petición de reparación administrativa que presentó.
2. Que se condene al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que en el término de 3 días, sin aún no lo ha hecho, presente su caso al Comité de Reparaciones Administrativas, para que éste en el mismo término resuelva definitivamente su petición de reparación, y con posterioridad se le otorgue un plazo de 15 días al Fondo Nacional de Víctimas, para que le cancele la indemnización que le corresponde equivalente a 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Lo anterior lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (Fls. 1-12):

Señala que el día 10 de agosto de 1999, en la Vereda "La Argentina" del Municipio de Meseta (Meta), las FARC reclutaron mediante la fuerza a sus hijos Edilson León Vergara y Guillermo León Vergara.

Indica que de acuerdo a la declaración juramentada del señor Luis Calixto Ardila Parrando, su menor hijo Edilson León Vergara fue asesinado por el grupo armado antes señalado, cuando intentó recobrar su libertad. Añade que aún no conoce el paradero del cadáver su hijo.

Sostiene que dio a conocer los hechos antes relatados a la Unidad Nacional de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, y que por intermedio de la Personería Municipal de Granada (Meta), solicitó ser reparado administrativamente al ser una víctima del delito de desaparición forzada con ocasión al conflicto armado interno.

Manifiesta que de conformidad con el Decreto 1290 de 2008, "por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley", el Comité de Reparaciones Administrativas tiene hasta 18 meses para resolver las solicitudes de reparación, pero que en su caso han 37 meses sin que se le haya dado una respuesta.

En el escrito de tutela el actor afirma que varias veces ha formulado la petición de reparación, y consigna de forma dispersa como fechas de las reclamaciones correspondientes, los días 28 de diciembre de 2008, 11 de junio de 2009, 11 de febrero de 2010 y 10 de agosto de 2011 (Fls.

1,4).

Destaca que dentro del procedimiento previsto por la norma antes señalada fue citado a una entrevista, porque por vía telefónica se le informó que su solicitud había sido aprobada, por lo que estima que no puede someterse de forma indefinida el reconocimiento y pago de la indemnización a que tiene derecho.

Finalmente trae a colación algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sobre la reparación administrativa a las víctimas del conflicto armado interno.

TRÁMITE PROCESAL

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, el 23 de enero de 2012 admitió la acción de tutela, y dispuso que se notificara la misma al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de que se entere de la demanda interpuesta y en el término de 2 días realice las consideraciones que estime pertinentes (Fl. 30).

A pesar de lo anterior, se observa que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas guardó silencio frente a la demanda interpuesta.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia del 2 de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó la acción de tutela interpuesta por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 34-38):

Afirma que como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia T-991 de 2005, la persona que alega la violación de su derecho de petición debe brindar los elementos que permitan demostrar tal situación, o por lo menos las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ejerció tal derecho.

Respecto al caso en concreto afirma que si bien a folio 19 obra copia de una solicitud de reparación administrativa suscrita por el accionante, no hay evidencia que la misma haya sido radicada ante el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o ante alguna oficina del Ministerio Público, por lo que estima que no se demostraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan determinar que el demandante elevó la referida petición.

RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante escrito radicado el 21 de febrero de 2012, el peticionario mediante apoderado solicita, que se revoque la sentencia antes descrita por las siguientes razones (Fls. 41-42):

Estima que el *A quo* desconoció los principios de la buena fe y favorabilidad que amparan a las víctimas del desplazamiento forzado, y el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual se tendrán por ciertos los hechos de la demanda cuando la parte accionada no rinde el informe correspondiente, como ocurrió en el caso de autos.

Sostiene que en virtud de las anteriores circunstancias debe tenerse por cierto que presentó la solicitud de reclamación de reparación administrativa, sobre todo cuando anexó con el escrito de tutela un documento a partir del cual se puede apreciar que Acción Social lo llamó a entrevista para confirmar las circunstancias en que se afectaron los derechos fundamentales de su hijo, y por ende, que tal situación en su criterio debe considerarse como un indicio de que sí presentó la petición respectiva para hacer efectivo su derecho a la reparación.

ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto del 29 de marzo de 2012 (Fl. 54), esta Corporación ofició al accionante para que en el término de dos días precisara la fecha en que solicitó la reparación administrativa de que trata el Decreto 1290 de 2008, aportando de ser posible la copia de la petición correspondiente, toda vez que en el escrito de tutela aparecen 4 fechas distintas sobre el particular (28 de diciembre de 2008, 11 de junio de 2009, 11 de febrero de 2010 y 10 de agosto de 2011).

En los mismos términos, se ofició a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que informara si el señor Guillermo León Trujillo, ha presentado o no solicitud de reparación administrativa, indicando en caso afirmativo cuándo, y describiendo pormenorizadamente las actuaciones que se han adelantado para atender dicha petición, aportando en respaldo de sus afirmaciones los documentos pertinentes.

Los apoderados del accionante mediante escrito radicado el 13 de abril de 2012, manifestaron que éste el 28 de diciembre de 2008 efectuó el registro de la desaparición forzada de su hijo Edilson León Vergara ante la personería municipal (sin precisar cuál), y que el mismo día solicitó que éste también fuera incluido en el registro de desaparecidos de la página web de la Gobernación del Meta.

Añaden que el demandante a través de la Personería de Oro-Meta elevó la solicitud de reparación administrativa ante Acción Social, pero que no recuerda la fecha en que presentó la misma.

Señalan que la personería tiene por costumbre no dejar constancia de la radicación de las peticiones de reparación administrativas que tramita, hasta que las mismas sean efectivamente recibidas por Acción Social.

Argumentan que no obstante la anterior situación, sí está probado que Acción Social entrevistó al actor el día 6 de abril de 2011 en el Municipio de Granada, hecho a partir del cual se puede inferir que la petición de reparación administrativa sí se presentó, en tanto la entrevista sólo se lleva a cabo cuando se le ha dado trámite a la solicitud de reparación, de acuerdo a los artículos 20 a 27 del Decreto 1290 de 2008.

En cuanto a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se observa que guardó silencio frente al requerimiento realizado mediante el auto del 29 de marzo de 2012.

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 pretende el reconocimiento de la indemnización prevista en el Decreto 1290 de 2008, a título de reparación administrativa por ser víctima de la violencia, y argumenta que la petición que presentó debió ser resuelta en el término de 18 meses de conformidad con la misma norma.

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 Decreto 4800 del 2 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 encontraran 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.

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 gestionar 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, que de conformidad con el artículo 152 del mencionado decreto deben invocar alguna de las siguientes causales:

1. Inscripción en el Registro Único de Víctimas obtenida por medios ilegales, incluso en los casos en que la persona de que trate tenga fácticamente la calidad de víctima.
2. Inscripción fraudulenta de víctimas, en el caso previsto por el artículo 198 de la Ley 1448 de 2011.
3. Fraude en el registro de víctimas, en el caso previsto por el artículo 199 de la Ley 1448 de 2011.
4. Desconocimiento de los criterios objetivos previamente definidos para determinar el monto de la indemnización por vía administrativa.

El Decreto 4800 de 2011 no especifica el trámite que se sigue al interior de la referida unidad administrativa una vez recibe 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.

Finalmente se estima pertinente tener en cuenta que el decreto antes señalado desarrolló los aspectos previstos en los artículos 132 a 134 de la Ley 1448 de 2011, de los cuales se destacan los siguientes:

1. Se estipuló que *"la víctima podrá aceptar, de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción en el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que este debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. Lo anterior, sin perjuicio del reconocimiento de las demás medidas de reparación consagradas en la presente ley, de los derechos no patrimoniales de las víctimas, y en el entendido de que ello no releva al victimario de su obligación de reparar a la víctima según sea establecido en el marco de un proceso judicial de cualquier naturaleza."*

2. El artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 precisó que ésta surte efectos respecto a todas las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de su expedición, así las peticiones que dieron lugar aquéllas se hayan realizado con anterioridad.

3. La Competencia del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, para de revisar las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa, destacando que sus decisiones definitivas.

4. Previó una indemnización especial para la población en situación de desplazamiento, la cual se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de subsidio integral de tierras; permuta de predios; adquisición y adjudicación de tierras; adjudicación y titulación de baldíos; subsidio de vivienda de interés social rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico; o subsidio de vivienda de interés social urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

5. Precisé que en los eventos en que la víctima no acepte de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción, y el Estado sea condenado judicialmente a repararla, se descontarán de dicha condena las sumas de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación. De igual forma, contempló que de la condena judicial se descontará el valor monetario de los predios que sean restituidos, de conformidad con la tasación monetaria que se realice de los mismos.

6. Que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, implementaría un programa de acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización administrativa a fin de reconstruir su proyecto de vida.

II. Análisis del caso en concreto.

En síntesis el accionante pretende que la entidad accionada se pronuncie respecto a la solicitud de reconocimiento de la indemnización consagrada en el Decreto 1290 de 2008, en tanto considera que venció el plazo legalmente previsto para tal efecto.

La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, actual responsable del reconocimiento de la indemnización administrativa, aún cuando la misma haya sido solicitada durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, como se expuso en el numeral I de la parte motiva de esta providencia, a pesar de que fue vinculada al presente trámite (Fl. 30), no presentó el informe correspondiente frente a la acción objeto de estudio.

Por su parte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló que no se ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados, en tanto si bien a folio 19 obra copia de una solicitud de reparación administrativa suscrita por el accionante, no hay evidencia que la misma haya sido radicada ante el Departamento Administrativo de Prosperidad Social o ante alguna oficina del Ministerio Público, por lo que estima que no

se demostraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan determinar que el demandante elevó la referida petición.

En el escrito de impugnación el peticionario estima que de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, el Tribunal debió tener por ciertos los hechos que expuso en el escrito de tutela, en especial que sí presentó la petición de reparación administrativa, toda vez que la entidad demandada guardó silencio frente a la demanda presentada. Añade que un indicio de la presentación de la referida solicitud, es el documento que allegó sobre la entrevista que le fue practicada por Acción Social durante el trámite administrativo que promovió.

Con el fin de establecer si el actor había solicitado a Acción Social, durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008 la indemnización por vía administrativa, se ofició al mismo y a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que indicara la fecha en que presuntamente se presentó la referida petición, y se anexara copia de la misma.

El peticionario sostuvo que no recuerda la fecha en que elevó la solicitud, que al presentar la misma no se le dio el radicado correspondiente, pero que existe prueba indiciaria de la misma si se considera que fue llamado a entrevista por Acción Social en virtud de la referida petición. Por su parte la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas guardó silencio frente al requerimiento realizado.

De conformidad con las anteriores circunstancias, estima la Sala que el problema jurídico consiste en establecer, en primer lugar, si puede o no tenerse por cierto que el actor solicitó a Acción Social ser reparado administrativamente durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, y en caso afirmativo determinar si la entidad accionada respecto a dicha petición vulneró o no los derechos fundamentales del actor.

Frente al primer asunto, se observa a folio 19 del expediente un formato diligenciado por el actor, titulado Solicitud de Reparación Administrativa - Comité de Reparaciones Administrativas, frente al cual no se advierte radicado alguno por parte de la entidad o autoridad a la que presuntamente fue presentado.

No obstante lo anterior, a folios 21 a 26, se aprecia fotocopia de un formato de Acción Social, a través del cual se deja constancia de la entrevista que se le practicó al accionante el día 10 de agosto de 2011 en el Municipio de Granada, en la que el mismo de forma sucinta afirma que es víctima y sujeto de reparación administrativa por la desaparición forzada de uno de sus hijos.

Los apoderados del accionante sostienen que éste presentó la petición de reparación administrativa, y que un indicio de tal circunstancia es la entrevista antes señalada. La anterior afirmación no fue controvertida por la Unidad Administrativa, que ni siquiera se opuso a la demanda en su contra, y que guardó silencio frente a la solicitud que le fue realizada en el trámite de esta instancia, de informar si el demandante había o no presentado solicitud de reparación administrativa (Fl. 54).

Ante el silencio absoluto de la entidad demandada, le asiste razón a la parte accionante al afirmar que deben tenerse por ciertos los hechos expuestos en la demanda, particularmente que presentó la petición de reparación administrativa, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 que establece:

"ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa. "

En ese orden de ideas también le asiste razón a la parte accionante cuando afirma que el *A quo* no analizó la conducta de su contraparte teniendo en cuenta lo dispuesto por la norma transcrita, y por ende, que debió tener por cierto que la petición de reparación administrativa sí fue presentada.

Asimismo, en virtud de la referida presunción de veracidad, debe tenerse por cierta la afirmación que realiza el accionante, sobre la no resolución de la referida petición, máxime cuando no se advierte en el expediente un documento a través del cual pueda sostenerse lo contrario.

En ese orden de ideas en principio parece clara la vulneración del derecho de petición del actor, pues el mismo presentó una solicitud que no ha sido resuelta, sin embargo, para realizar tal afirmación debe verificarse previamente si el término legalmente concedido a la entidad accionada para resolver dicha petición se encuentra o no vencido, porque en caso negativo no puede predicarse que la misma ha sido negligente en la garantía de dicho derecho fundamental.

Para establecer si la parte accionada aún se encuentra en el término para resolver la solicitud de reparación por vía administrativa, o por el contrario dejó vencer el mismo, es necesario precisar cuál es la norma que establece el plazo de resolución de la petición objeto de análisis, y por supuesto en qué fecha fue radicada ésta.

Frente a los anteriores presupuestos para verificar si existe o no vulneración del derecho de petición, se enfrenta la Sala con una dificultad, consistente en que el actor no recuerda la fecha en que presentó la referida petición, el escrito que contiene la misma no tiene el radicado correspondiente, y la entidad demandada guardó silencio frente a dicha solicitud, a pesar de los requerimientos que le fueron realizados en primera y en segunda instancia, en suma, se desconoce la fecha en que el demandante solicitó ser reparado administrativamente.

La anterior circunstancia a su vez dificulta precisar si a la petición del accionante le es o no aplicable el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008, que establecía que las peticiones de reparación administrativa debían resolverse en el término de 18 meses, en tanto debe recordarse que el decreto antes señalado fue derogado por el Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011.

En efecto, si se tuviera conocimiento de la fecha de presentación de la petición de reparación, podría determinarse si los 18 meses consagrados en el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008, vencieron antes de la expedición del Decreto 4800 de 2001, caso en el cual teniendo en cuenta que

dicha solicitud no ha sido resuelta, tendría que concluirse que existió vulneración del derecho de petición, en tanto la referida solicitud no se resolvió en el plazo legalmente establecido. Por el contrario, de establecer que los 18 meses previstos por el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008, no se cumplieron antes de la derogatoria de éste, sería necesario precisar qué estableció el Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011 sobre el plazo de resolución de dichas peticiones.

Sobre la segunda de la hipótesis expuesta, es decir que el término de 18 meses previsto por el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008 no venció antes de la derogatoria de éste, se recuerda que de conformidad con lo expuesto en el numeral I de la parte motiva de esta providencia, las peticiones de reparación administrativa formuladas de conformidad con el Decreto 1290 de 2008, que al momento de la publicación del Decreto 4800 de 2011 no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se resolverán de conformidad con el procedimiento establecido en la última norma antes señalada, pero teniendo en cuenta la distribución y los montos previstos en el Decreto 1290 de 2008.

No obstante lo anterior, de la lectura del Decreto 4800 de 2011 y de los artículos correspondientes a la reparación por vía administrativa de la Ley 1448 de 2011, se observa que no se previó un término en el cual la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas debía resolver las solicitudes de reparación, lo que en el caso de autos dificulta aún más establecer con precisión cuál debe ser el parámetro legal bajo el cual debe evaluarse si la petición del accionante se resolvió o no oportunamente.

Ahora bien, sería del caso establecer de qué manera puede llenarse el mencionado vacío normativo del Decreto 4800 de 2011, verbigracia a través de la aplicación analógica de otras normas, empero un ejercicio en tal sentido para el caso de autos carece de objeto, teniendo en cuenta que a pesar de las indagaciones realizadas no se conoce la fecha en que el demandante presentó la petición reparación administrativa.

En suma, a pesar de las actuaciones adelantadas por el juez de tutela en primera y segunda instancia, no se tiene conocimiento de la fecha de presentación de la petición de reparación administrativa del actor, lo que impide establecer si en el caso de autos es aplicable el término de 18 meses consagrado en el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008; y de otro lado, en la normatividad actualmente vigente sobre el procedimiento de resolución de dichas solicitudes, existe un vacío normativo sobre el término que tiene la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para resolver las mismas.

En los términos expuestos, la Sala estima que no puede afirmarse que se vulneró el derecho de petición del actor por la no resolución oportuna de la solicitud de reparación administrativa que presentó.

No obstante lo anterior, se considera que el actor tiene derecho a conocer de forma pormenorizada el estado de su solicitud, el trámite que se le ha dado a ésta y el que falta por surtir para resolver de forma definitiva la misma, información que de lo probado en el proceso la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no le ha suministrado al accionante, y que tampoco quiso aportar a la presente actuación.

Efectivamente, ante el cambio de normatividad respecto a la solicitud elevada por el demandante y de entidades encargadas de resolver la misma, el peticionario requiere conocer pormenorizadamente el estado de su petición para poder ejercer eficazmente otros derechos como la defensa, y exigir la indemnización a que dice tener derecho como víctima del conflicto interno, información que de acuerdo con lo expuesto en el numeral I de la parte motiva de esta providencia, puede suministrarle la Unidad Administrativa especial demandada.

Por la anterior circunstancia estima la Sala necesario tutelar los derechos de petición y a la información del actor, ordenándole a Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de 2 días siguientes a la notificación de la presente decisión, le informe al demandante de forma detallada el estado de la solicitud que presentó para ser reparado administrativamente invocando la condición de víctima, el trámite que se le ha dado a aquélla y el que falta por surtir para resolver de forma definitiva la misma.

Adicionalmente, en aras de garantizar que la petición que el actor presentó sea efectivamente analizada, de forma preventiva se ordenará a la parte demandada que en el evento que no se haya estudiado la solicitud de reparación del accionante, proceda a darle a la misma el trato preferente y prioritario a que hace referencia el parágrafo 1° del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, teniendo en cuenta que la misma de acuerdo a lo señalado por el demandante (afirmación que no fue controvertida en el presente trámite) fue radicada durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, y si es del caso, asesore al peticionario sobre las actuaciones que debe adelantar para que en el menor tiempo posible obtenga una respuesta clara, precisa, de fondo y congruente.

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: REVÓCASE la sentencia del 2 de febrero de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó la acción de tutela instaurada. En su lugar, TUTÉLANSE los derechos fundamentales de petición y a la información del señor Guillermo León Trujillo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de 2 días siguientes a la notificación de la presente decisión, le informe al demandante de forma pormenorizada el estado de la solicitud que presentó para ser reparado administrativamente invocando la condición de víctima, el trámite que se le ha dado a aquélla y el que falta por surtir para resolver de forma definitiva la misma.

De forma preventiva, ORDÉNASE a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el evento de que no se haya estudiado la solicitud de reparación administrativa del accionante, proceda a darle a la misma el trato preferente y prioritario a que hace referencia el

parágrafo 1° del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, teniendo en cuenta que la misma de acuerdo a lo señalado por el demandante fue radicada durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, y si es del caso, asesore al peticionario sobre las actuaciones que debe adelantar para que en el menor tiempo posible obtenga una respuesta clara, precisa, de fondo y congruente.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

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

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 12:16:27