**REPÚBLICA DE COLOMBIA**
**PEREIRA-RISARALDA**
**RAMA JUDICIAL**

# TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA
## SALA DE DECISIÓN PENAL

Magistrado Ponente
JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE

Pereira, dos (02) de julio de dos mil catorce (2014)

Acta de Aprobación No. 364
Hora: 11:00 a.m.

## 1.- VISTOS

Desata la Sala por medio de este proveído la impugnación interpuesta por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- contra el fallo de tutela proferido por la señora Juez Cuarto Penal del Circuito de Pereira (Rda.), con ocasión de la acción de tutela instaurada por la señora **MARÍA EDILIA RIVERA RINCÓN** contra esa entidad.

## 2.- DEMANDA

En su escrito de tutela manifestó la señora **RIVERA RINCÓN** que el 01-04-14 presentó derecho de petición ante la UARIV para que se diera respuesta objetiva, clara y concisa sobre la problemática que plantea en esa petición la cual anexa, sin que se hubiera dado la debida respuesta.

Allega escrito en el que el Director Territorial de la UARIV le informa que su derecho de petición será tramitado por el proceso de peticiones, quejas y reclamos, y que fue ingresada y radicada en el sistema de la entidad bajo el Nro. 20146270713582, remitida al nivel central el 02-04-14; así mismo, le indica que puede hacerle seguimiento a la respuesta a través de la línea de atención a víctimas.

Por lo anterior solicita la tutela de su derecho fundamental de petición.

## 3.- TRÁMITE Y FALLO

El juzgado de conocimiento admitió la demanda y dio traslado a la entidad accionada quien de forma oportuna dio respuesta a las inquietudes del accionante de la siguiente manera:

- El representante judicial de la institución demanda informó que no son ellos los únicos que conforman el sistema nacional de atención integral a la población desplazada (SNAIPD), sino que dicho sistema está constituido por variedad de entidades a las cuales debe acudir la accionante y adelantar el procedimiento señalado por cada una de ellas.

- Sostuvo que la pretensión de la accionante es que la UARIV se pronuncie de fondo con relación a la inclusión o no en el Registro Único de Víctimas; pero con relación a ello considera que no ha vulnerado derecho alguno a la demandante porque la valoración es un proceso que adelanta la entidad en atención a los parámetros contenidos en el Decreto 4800/11. Por ello estima que se está desconociendo el criterio de subsidiariedad de la acción de tutela.

- Informó que la accionante se encuentra inscrita en el RUV desde el 27-08-13, pero solicita un plazo de 30 días para que la UARIV pueda emitir el acto administrativo de aprobación en razón a que toda la información se encuentra centralizada en Bogotá.

- En cuanto al derecho de petición adujo que el 14-05-14 se dio respuesta de fondo a la señora **MARÍA EDILIA** vía telefónica, donde se relacionó la información anterior y se le explicó el trámite a seguir por parte de la entidad.

- Por lo anterior solicita se denieguen las pretensiones de la demanda en razón a que la UARIV ha realizado dentro del marco de su competencia todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales. El despacho decidió tutelar el derecho de petición.

## 4.- IMPUGNACIÓN

El representante judicial de la UARIV, someramente requiere se revoque el fallo en razón a que no se ha producido violación a derecho fundamental alguno, ni se han negado o desconocido los derechos que como persona en situación de desplazamiento, tiene la accionante.

## 5.- POSICIÓN DE LA SALA

Se tiene competencia para decidir la impugnación incoada contra el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Pereira (Rda.), de conformidad con las facultades conferidas en los artículos 86 y 116 de la Constitución Política, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 1º del Decreto 1382 de 2000.

### 5.1.- Problema jurídico planteado

Corresponde al Tribunal determinar el grado de acierto o desacierto del fallo impugnado, en cuanto concedió el amparo constitucional y de conformidad con el resultado, se procederá a tomar la determinación pertinente, ya sea convalidando la decisión, revocándola o modificándola.

### 5.2.- Solución a la controversia

La situación de miles de personas que han tenido que sufrir un desplazamiento forzado en Colombia, ha ocasionado que la política pública programada para hacerle frente esté plagada de constantes inconsistencias, al extremo que la H. Corte Constitucional hubo de interferir en el manejo gubernamental de esta situación calamitosa y mediante sentencia del año 2004 declaró el estado de cosas inconstitucional [1] con respecto a las condiciones de la población desplazada, situación que aún hoy no ha logrado superarse.

Debido precisamente a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente, el volumen de recursos destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos, y la capacidad institucional para dar cumplimiento a los correspondientes mandatos constitucionales, impartió múltiples órdenes al gobierno central y a las entidades designadas por éste en todo el país encargadas de la atención de las personas desplazadas, para que adoptaran mecanismos idóneos que lograran una solución definitiva al problema.

Lamentablemente, aún hoy las entidades que el Gobierno ha designado para hacer frente a la situación no han podido mostrar unos resultados óptimos de administración que permitan a ese grupo de población vulnerable tener

[1] Sentencia T-025/04.

acceso a un mínimo de condiciones dignas. Por lo mismo, es claro que la acción de tutela es procedente para procurar el reconocimiento de los derechos fundamentales de estas personas a quienes debe dárseles una connotación especial en atención a sus características, puesto que hacen parte de los llamados sujetos de especial protección[2].

Respecto a esa protección especial que debe darse a las personas desplazadas, la H. Corte Constitucional en la sentencia T-495 de 2009, reiteró:

> "Esta Sala de Revisión reitera la posición adoptada en múltiples sentencias, ante vulneración a los derechos fundamentales invocados por víctimas de desplazamiento forzado, que son merecedoras de especial protección por estar en situación dramática al haber soportado cargas injustas, que es urgente contrarrestar para que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes.
>
> La corporación ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para la procedencia de la tutela. Así, en diversas oportunidades ha expresado:
>
> "[…] debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados…"[3]

Son muchas las críticas que se hacen a la forma como se ha desarrollado la política de atención a las necesidades de los desplazados, y es por ello que estas personas se ven obligadas a acudir ante el juez constitucional a efectos de lograr una ayuda real a su situación.

El derecho de petición brinda a los ciudadanos la posibilidad de dirigirse a las autoridades públicas y a determinados entes privados en interés particular,

---

[2] Sobre el tema de las condiciones especiales de las personas desplazadas ver entre otras, la sentencia T-563/05, T- 057/08, T- 787/08, T-495/09, T-501/09.

[3] En igual sentido, en la sentencia T-517/10 se reiteró: "Vemos entonces que de conformidad con la disposición legal y en el amplio conjunto de principios constitucionales y la decantada jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional se ha señalado de manera enfática que la condición de desplazado deviene en una especial situación fáctica de desprotección, a partir de la cual el ciudadano se encuentra en posibilidad de solicitar de manera preferente la protección especial de sus derechos fundamentales por parte del Estado."

para obtener, dentro de un término legalmente establecido, una respuesta efectiva. Esa garantía se puede calificar como satisfecha o respetada cuando la autoridad o persona que atiende el servicio público a quien se dirige la solicitud, tramita y resuelve oportunamente sobre ella, independientemente de que la respuesta sea negativa o positiva respecto del interés planteado, aunque se exige que el asunto propuesto debe ser adecuadamente abordado en la decisión así producida.

A este respecto, existen lineamientos generales trazados por la Corte Constitucional en lo que hace con el derecho de petición. Por ejemplo, en la Sentencia T-043/09 se dijo:

> "[…] **La respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva. Reiteración de jurisprudencia.**
>
> Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) **respetando el término previsto para tal efecto**; ii) **de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario**; iii) **en forma congruente frente a la petición elevada**; y, iv) **comunicándole al solicitante**. Entonces, si emitida la contestación por el ente requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado[4]:
>
> > "Se ha dicho en reiteradas ocasiones que **el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna**[5] a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. **Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido**. **Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición**. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.[6] […]" -negrillas fuera de texto-

Ha de entenderse entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho cuando la entidad correspondiente no emite una repuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de pronta resolución, o cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.

---

[4] T-669/03.
[5] T-159/93.
[6] T-615/98.

En cuanto al primer aspecto, es necesario precisar que por razón de la naturaleza del derecho de petición, y por tratarse de un aspecto que toca directamente con el núcleo esencial de éste, corresponderá única y exclusivamente al legislador fijar los términos dentro de los cuales los distintos entes han de resolver las solicitudes que en interés general o particular le sean presentadas. Términos que, en atención a la esencia misma de los asuntos que le dan origen, deben ser razonables a efectos que la respuesta, en sí misma considerada, pueda satisfacer los requerimientos formulados.

La fijación de esos plazos estará determinada por la naturaleza del asunto en controversia, en consecuencia, han de tenerse en cuenta los trámites que debe agotar la entidad correspondiente para contestar en debida forma la petición planteada. En este sentido, los principios de razonabilidad y proporcionalidad juegan un papel preponderante en la labor que el legislador está llamado a realizar, con el fin de darle contenido a la expresión "pronta resolución" que emplea la Constitución para fijar los elementos constitutivos de este derecho.

La propia Corte sobre el particular ha expuesto:

> "[...] la ley puede establecer términos especiales de mayor amplitud para ciertas peticiones y si, dentro de ellos se responde, no se vulnera la Carta, ni el derecho fundamental del que se trata. Claro, siempre y cuando el término más amplio lo establezca directamente el legislador, único autorizado para hacerlo, y no la propia Administración, pues si esto último ocurre, ella modifica inconstitucionalmente el término legal y atropella el derecho fundamental de petición, como lo ha advertido esta Sala respecto de la fijación arbitraria y generalizada de un término de varios meses en materia de trámites sobre pensiones en la Caja Nacional de Previsión.(Cfr. sentencias T-392 y 672 de 1997).[7]

Siguiendo esa directriz jurisprudencial, entiende la Sala de Decisión que mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante la administración para determinados casos o en forma general, los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de 15 días establecido en esta norma.

Ese término es de obligatorio acatamiento, aunque puede ser ampliado de forma excepcional cuando la administración por razón de la naturaleza misma del asunto planteado no puede dar respuesta en ese lapso. En este evento, así habrá de informárselo al peticionario indicándole además de las razones que la llevan a no responder a tiempo, la fecha en que se estará dando una

---

[7] Sentencias T-392/97 y T-672/97.

contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Con respecto a éste último término de inclusión en el programa de víctimas de la violencia, al no existir un parámetro definido, ha convenido en afirmar la jurisprudencia:

> "Si bien la citada norma (se refiere al art. 6º del C.C.A), no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud. fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.
>
> Algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 6o. del C.C.A., es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es decir, tres (3) meses, pues transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso. En opinión de la Sala, éste podría ser un criterio que podría tenerse en cuenta, sin embargo, deben analizarse otros factores, como por ejemplo, la complejidad de la solicitud, pues no debe olvidarse que la figura del silencio administrativo negativo, es sólo un mecanismo que el legislador ha puesto al alcance del solicitante, para que sea el juez contencioso quien resuelva de fondo la solicitud que, por el silencio administración, se presume denegada. Además, la configuración del silencio administrativo, no exime a la administración de su obligación de resolver la petición".[8]

Acorde con lo anterior, la Colegiatura anuncia que comparte los argumentos expuestos por la juez a quo para conceder el amparo del derecho fundamental de petición de la señora **MARÍA EDILIA RIVERA RINCÓN**, y que no comparte las razones por las cuales la UARIV se muestra renuente a fijar una fecha en la cual se procederá a dar contestación de fondo a las exigencias de la actora, luego de realizar los trámites primigenios.

No son de recibo por tanto las excusas presentadas por la entidad recurrente para no proceder de la forma como lo dispuso la juez de instancia, en razón a que estamos frente a una persona víctima de la violencia que merece un trato preferente con miras a conocer una respuesta clara, concreta y, en especial, que resuelva de fondo el asunto que le incumbe.

---

[8] T-076/95, al igual que en las sentencias T-353/97, T-672/97, T-308/98, T-310/98.

Por último es indispensable recordarle a la entidad accionada que la finalidad del derecho de petición no es únicamente que se dé una respuesta a la solicitud, sino que ésta se debe dar a conocer oportunamente al interesado, y en caso de no poderse ofrecer esa respuesta de fondo, se precise la fecha exacta en la cual la entidad dará a conocer su decisión.

En esas condiciones, como quiera que se encuentra plenamente comprobado que en el caso de la señora **RIVERA RINCÓN** se han superado con creces los términos legalmente establecidos para expedir una respuesta requerida, la Colegiatura acompañará la determinación adoptada por la juez de primer nivel.

## 6.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Penal, administrando justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución y la ley,

## FALLA

**PRIMERO: SE CONFIRMA** la sentencia de tutela objeto de este proferimiento.

**SEGUNDO:** Por secretaría se remitirá el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ

MANUEL YARZAGARAY BANDERA

La Secretaria de la Sala,

MARÍA ELENA RÍOS VÁSQUEZ