

DERECHO DE PETICION - Deber de informar a peticionario cuando la autoridad remite la petición a otra por competencia

Si el funcionario a quien se dirige la solicitud no es el competente, además de remitirla a quien sí lo es, deberá informarle tal actuación al interesado, pues de no hacerlo, vulneraría su derecho fundamental de petición. Por ello, la Sala exhortará al DPS para que en adelante, además de remitir a la entidad encargada las peticiones que no son de su competencia, informe de ello a los interesados en los términos establecidos en la norma vigente al momento de su presentación.

DERECHO DE PETICION - Violación por no brindar información concreta y completa sobre la solicitud de indemnización por vía administrativa por desplazamiento forzado

En la respuesta aportada a la tutela no se le manifestó al solicitante la fecha en la cual le resolvería de fondo, pues la entidad tan solo le indicó que una vez esté en trámite su turno, le informaría, pero no le manifestó cuál era su turno ni cuál estaba actualmente en trámite, lo que deja al peticionario en la misma incertidumbre que se encontraba al momento de presentar su petición, desconociéndosele flagrantemente su derecho fundamental de petición. Entonces, toda vez que la respuesta dada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por un lado, no contiene una solución de fondo al asunto que se reclama y; por otro, ni siquiera la entidad le manifestó al tutelante la fecha en que le sería resuelta integralmente su solicitud, respuesta que en todo caso deberá ser de fondo sobre el asunto y debidamente notificada, la Sala confirmará el fallo de primera instancia, que amparó el derecho fundamental de petición del tutelante.

FUENTE FORMAL: LEY 1448 DE 2011 / ARTICULO 159 DEL DECRETO 4800 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente (E): SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00040-01(AC)

Actor: HECTOR FABIO MONTOYA

Demandado: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS

Conoce la Sala la impugnación interpuesta por la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas contra la sentencia de 24 de julio de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca amparó el derecho

fundamental de petición del tutelante, porque *“dentro de su competencia ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneraran o se colocaran en riesgo los derechos fundamentales de la (sic) solicitante”*.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

Con escrito radicado el 10 de julio de 2012 ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el señor Héctor Fabio Montoya, en nombre propio, interpuso acción de cumplimiento¹ contra la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de que se diera cumplimiento a los artículos 4° y 5° del Decreto 1290 de 2008; que conllevarían a que se le reconociera la indemnización solidaria de 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por ostentar la condición de desplazado desde el 30 de mayo de 2003.

Solicitó:

“PRIMERO: DECLARAR judicialmente, el INCUMPLIMIENTO del Decreto 1290 de 2008, en sus artículos 4 y 5, por parte del Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS-.

SEGUNDO: En consecuencia, ORDENAR al Departamento para la prosperidad (sic) Social que dentro del término perentorio de Diez (10) Días Hábiles contados a partir de la ejecutoria del fallo, proceda a dar CUMPLIMIENTO a los artículos 4 y 5 del Decreto 1290 de 2008, lo que de hecho conlleva a que se [le] Reconozca La Indemnización Solidaria, de veintisiete (27) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, por ostentar la condición de desplazado desde el 30 de mayo de 2003, según código No. 147155.” (fls. 4 y 5).

Sin embargo, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, decidió darle a la solicitud del accionante, el trámite de la tutela, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997 *“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”*, que establece que la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la tutela.

¹ Con auto de 11 de julio de 2012, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, resolvió darle el trámite de la tutela conforme al artículo 9° de la Ley 393 de 1997.

1.1. Hechos

Como sustento de la petición, el accionante expuso los siguientes supuestos fácticos:

Manifestó que es víctima de la violencia y del desplazamiento forzado del Municipio de Riosucio - Caldas desde el año 2003.

El Gobierno Nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, ahora Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, le reconoció la calidad de desplazado desde el 30 de mayo de 2003, con el código No. 147155.

Señaló que desde que le fue reconocida tal calidad, no ha recibido ayuda alguna por parte del Gobierno.

Considera que con la expedición del Decreto 1290 de 2008 *“por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de Grupos Armados al Margen de la Ley”* tiene derecho a que se le reconozca una indemnización por desplazamiento forzado equivalente a 27 salarios mínimos mensuales legales vigentes, para lo cual presentó un escrito, en ejercicio de su derecho fundamental de petición, dirigido al Director del DPS, en el que solicitó que:

“(…) en cumplimiento al Decreto 1290 de 2008, [le] conceda una Reparación Individual Administrativa por ostentar la condición de Desplazado tal como figur[a] en el Registro (sic) Unico de Población Desplazada desde el 30 de mayo de 2003. Máxime cuando el Gobierno Nacional, nunca [le] ha brindado ninguna ayuda y/o a [su] familia”.

No obstante, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no le ha dado respuesta a su solicitud de 4 de mayo de 2012.

2. Trámite de la tutela e intervención de las autoridades accionadas y de la vinculada

Con auto de 11 de julio de 2012 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca la admitió y ordenó comunicarla al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Director del Departamento Administrativo para la

Prosperidad Social, como tutelados y, al Director, o quien haga sus veces, de la Unidad Especial para la Reparación Integral de las Víctimas, en calidad de tercero interesado en los resultados del proceso.

Surtidas las respectivas comunicaciones, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social trasladó por competencia la tutela a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y ésta y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se manifestaron como sigue:

2.1. Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Se manifestó a través de apoderada judicial, quien por un lado, señaló que la Presidencia de la República no estaba obligada a darle respuesta a la petición presentada por el tutelante, toda vez que no fungió como su destinatario, pues fue dirigida al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y, por otro, que la presente tutela no es procedente contra la Presidencia de la República, toda vez que los hechos planteados no se relacionan ni directa, ni indirectamente con ésta.

Finalmente, solicitó que se desvincule de la presente actuación al Presidente de la República y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

2.2. Respuesta de la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Por intermedio de apoderado judicial explicó que a partir de la expedición de 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”*, y de sus decretos reglamentarios se creó un nuevo esquema de atención y reparación integral a las víctimas.

Señaló que a partir del 1° de enero de 2012, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, asumió todos los procesos judiciales nuevos que se interpongan y versen sobre sus competencias, las cuales se encuentran señaladas en el artículo 168 de la misma Ley 1448.

Manifestó que esa Unidad en ningún momento vulneró o puso en riesgo el derecho fundamental de petición del tutelante y para sustentar tal afirmación indicó que la petición presentada el 4 de mayo de 2012, por el señor Héctor Fabio Montoya, fue resuelta con escrito de 7 de junio del mismo año y que dicha respuesta fue *“CLARA, DE FONDO Y CONGRUENTE CON LO PETICIONADO”*; así mismo, indicó que fue notificada al actor a través de la empresa de mensajería 472.

Señaló que el tutelante se encuentra incluido en el Registro Unico de Víctimas así:

Nombres	Apellidos	Tipo Documento	Documento	ID Persona	Parentesco	Valoración	Fecha valoración	Declarante	Activo
Héctor Fabio	Montoya	Cédula de Ciudadanía	15923761	682204	Jefe (a) de Hogar	Incluido	30/05/03	SI	SI

Indicó que las personas que se encontraban incluidas en el Registro Unico de Población Desplazada - RUPD a la vigencia de la Ley 1448 de 2011, pasaron a integrar inmediatamente el Registro Unico de Víctimas.

Se refirió al trámite para la obtención de la ayuda humanitaria e indicó que en el caso del tutelante y su grupo familiar, éstos han recibido tal ayuda en 4 ocasiones, siendo la última, el 4 de mayo del corriente año; no obstante, por negligencia del accionante, los valores han sido reintegrados.

Así mismo, señaló que a nombre del tutelante, existe el turno No. 3A-57765, generado el 5 de julio de 2012, y que el prefijo 3A va actualmente en el turno No. 37626.

Indicó que la ayuda humanitaria se otorga por el término de tres meses y que la misma no puede ser permanente, por lo que quienes la reciben, deben buscar por su parte salir de esa situación logrando un sustento económico de otro lado.

Finalmente, solicitó negar las pretensiones de la tutela, teniendo en cuenta que esa Unidad, ha realizado, dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales.

3. El fallo de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca se pronunció por medio de sentencia de 24 de julio de 2012, en la que decidió i) amparar el derecho fundamental de petición invocado por el tutelante; ii) ordenar “*al Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS - Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*”, o quien hiciera sus veces, que dentro del término de 48 horas, siguientes a la notificación del fallo, resolviera de fondo la solicitud de reparación administrativa e indemnización solidaria presentada por el señor Héctor Fabio Montoya en ejercicio de su derecho fundamental de petición el 4 de mayo de 2012; así mismo le ordenó, que en ella le señale, de manera clara, los trámites, requisitos y documentación que debe allegar para ser beneficiario de la indemnización que reclama; y iii) declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Para arribar a tal decisión, realizó el estudio del asunto así:

En relación con el caso concreto, señaló que dentro de las pruebas obrantes en el expediente, se evidenció que la petición del tutelante fue presentada ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y que a la misma, por competencia, le dio respuesta la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas, mediante escritos de 7 de junio y 14 de julio de 2012.

No obstante, señaló que esas respuestas no eran congruentes con lo pedido por el tutelante, pues no resolvieron sobre la solicitud de reparación administrativa o indemnización solidaria solicitada, sino que se refirieron a otras medidas tales como los servicios sociales que presta el Gobierno de manera ordinaria en materia de políticas públicas de vivienda, educación y salud, y la asistencia humanitaria que ofrece el Estado en caso de desastres.

4. La impugnación

4.1. De la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Inconforme con el fallo de primera instancia, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo impugnó con escrito radicado el 1° de agosto de 2012, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quien solicitó que se revoque el fallo de primera instancia y manifestó que como Jefe de esa Oficina al interior de la Unidad no cuenta con la asignación presupuestal ni la delegación de funciones para dar cumplimiento a las órdenes judiciales proferidas dentro de las acciones constitucionales.

Así mismo, reiteró los argumentos de la contestación de la tutela, e insistió en que esa Unidad sí le dio al tutelante respuesta clara, de fondo y congruente a lo pedido en su solicitud de 4 de mayo de 2012 y que en tal respuesta se le aclaró lo siguiente:

- i) Que ya se encontraba inscrito en el RUV.
- ii) Que por lo anterior, no requería hacer una nueva declaración.
- iii) Que la indemnización administrativa como medida de reparación integral se realizaría cumpliendo el principio de gradualidad.
- iv) Que se le asignaría un turno.
- v) Que una vez su turno estuviera en trámite para pago, se le informaría.
- vi) Que se le informó sobre todas las medidas de reparación integral y los montos de cada una de ellas.

Indicó que el accionante deberá esperar la asignación del turno y la notificación por parte de esa Unidad, en la que el informará la fecha de pago.

Finalmente, reiteró que la ayuda humanitaria se le ha entregado de acuerdo a lo solicitado y que el último giro que se le realizó fue el 19 de julio del mismo año. Además, que le fue asignado al tutelante el turno No. 3A-57765 desde el 5 de julio de 2012.

4.2. Del tutelante

Con escrito radicado el 8 de agosto de 2012 en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el tutelante presentó escrito de impugnación, porque consideró que el trámite que se le debió dar a su solicitud no era el de la tutela, sino el de la acción

de cumplimiento como lo expresó en su escrito inicial; no obstante, no se tiene en cuenta por ser extemporáneo, pues como el mismo manifestó, la notificación de 25 de julio de 2012 le fue puesta en conocimiento solo hasta el 27 de julio del mismo año; es decir, que tuvo hasta el 1° de agosto de 2012 para impugnar el fallo de la primera instancia.

I. CONSIDERACIONES

1. Generalidades de la tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la tutela como un mecanismo judicial encaminado a la protección de los derechos fundamentales constitucionales cuando éstos se vulneren o amenacen por la acción o la omisión de las autoridades públicas o por particulares en algunos casos especiales, instrumento de defensa que se caracteriza por su trámite preferente, su residualidad y subsidiariedad.

Porque de conformidad con el precepto superior que la consagra y en lo que se reitera en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 que la reglamenta, el ejercicio de la tutela no es absoluto. Está limitado por las causales de improcedencia, en especial la que establece que no es viable cuando existan otros mecanismos judiciales de defensa. Pero aún si el reclamo es susceptible de poder tramitarse por la vía judicial ordinaria, de manera excepcional la tutela procede siempre que se interponga como mecanismo transitorio, porque el que reclama tal protección constitucional puede padecer un perjuicio irremediable. Tal situación debe acreditarse por éste o apreciarse por el juez de tutela con base en las pruebas que en tal sentido se alleguen con la solicitud.

2. Del derecho fundamental que se evidencia es considerado vulnerado por el tutelante

Se evidencia que el tutelante solicita la protección de su derecho fundamental de petición, que estima vulnerado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por no haber atendido de fondo su petición de 4 de mayo de 2012, en la que solicitó el reconocimiento y pago de una indemnización administrativa.

3. De la omisión que se alega como vulneradora de derechos fundamentales

Se evidencia que el tutelante solicita la protección de su derecho fundamental de petición, pues manifiesta que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas omitió dar respuesta de fondo a su solicitud de 4 de mayo de 2012 respecto del reconocimiento y pago de una indemnización administrativa, la cual presentó ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y que, por competencia, debía ser resuelta por tal Unidad. En consecuencia, pretende que se le resuelva como corresponde.

En este punto, para estudiar de fondo la solicitud de amparo, la Sala señalará con mayor precisión los siguientes aspectos:

El Gobierno Nacional, con fundamento en el principio de solidaridad, expidió el Decreto 1290 de 22 de abril 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”*, a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, cuyo objeto era conceder un conjunto de reparaciones individuales a personas que hubieren sufrido violación en sus derechos fundamentales por causa de los grupos ilegales, con anterioridad a la vigencia de este decreto (artículo 1°), las cuales reconocía el Estado, pero, sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado.

Con el fin de fortalecer la política social y de atención a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia, así como la consolidación de territorios dentro de una estrategia que garantice la presencia del Estado, y en cumplimiento del inciso segundo del artículo 170 de 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”*², el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 4155 de 2011, *“por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento*

² Artículo 170: (inciso segundo:) La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformará en un Departamento Administrativo que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia a que se refiere el artículo 3° de dicha ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”.

Así mismo, de conformidad con el artículo 32 del Decreto No. 4155 de 2011, la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, continuaron siendo asumidas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, hasta tanto se creara la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y ésta adoptara su estructura y su planta de personal.

Con la Ley 1448 de 2011, artículo 166, se creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, la cual, mediante Decreto No. 4157 de 2011, quedó adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Con la transformación de Acción Social en Departamento Administrativo y la creación de nuevas Unidades Administrativas, se creó el Registro Unico de Víctimas, el cual estaría a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Este Registro, de conformidad con el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, se soportaría en el Registro Unico de Población Desplazada, que anteriormente se encontraba a cargo de Acción Social y concedió el plazo de un año, contado a partir de la promulgación de la referida Ley 1448 (10 de junio de 2011), para migrar la información a esa Unidad.

El artículo 155 de esta Ley indicó cuál es el procedimiento a seguir para obtener el registro de las víctimas y en su parágrafo se estableció que las personas que a la fecha de su promulgación se encontraran registradas como víctimas, no tendrían que presentar una declaración adicional, salvo que se trate de nuevos hechos victimizantes.

Así mismo, el artículo 156 se refirió al procedimiento para la obtención de ese registro, para lo cual estableció un término máximo de 60 días hábiles para que la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas adoptara una decisión en el sentido de otorgarlo o negarlo. Una vez la víctima es registrada, debe acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1148 de 2011 dependiendo de la vulneración de sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y de atención de

emergencia en salud, a las cuales se puede acceder desde el momento de la victimización.

La Sala observa que el tutelante en ejercicio de su derecho de petición presentó una solicitud con el fin de obtener una indemnización administrativa, la cual, era conducente por tratarse de un trámite que debe iniciarse con la petición del interesado, por lo que se abordará el estudio frente al amparo de ese derecho fundamental del señor Héctor Fabio Montoya.

4.1. Del derecho fundamental de petición

Se encuentra regulado en el artículo 23 de la Constitución Política que establece *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.”* Por su naturaleza es de aplicación inmediata (art. 85 C.P.), dada la importancia que reviste dentro del Estado Social de Derecho, toda vez que, en términos de la Corte Constitucional³, constituye la garantía constitucional que tiene como propósito facilitar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida administrativa de la Nación (C.P. art. 2°).

Con fundamento en la norma constitucional referida, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴, prohijada en este punto por el Consejo de Estado⁵, ha identificado en el derecho de petición los siguientes elementos:

- a) La posibilidad cierta y efectiva de elevar en términos respetuosos solicitudes ante las autoridades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas y el deber de éstos a recibirlas y tramitarlas.
- b) La obligación de la administración y el derecho de los administrados de obtener respuestas a sus peticiones dentro de los términos señalados por la ley.
- c) El deber de la administración de resolver de fondo las peticiones que le son formuladas por los particulares, es decir, de contestar materialmente los aspectos

³ Sentencias T-481/92, T-159/93, T-056/94, T-076/95, T-275/97 y T-1422/00, entre otras.

⁴ Pueden consultarse, entre otras: Corte Constitucional. Sentencias T-944 de 26 de 1999 y T-553 de 1994, T-1160A de 2001, T-695 de 2003, T-1104 de 2002.

⁵ Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencias de 10 de julio de 1997, expediente AC-4888; 25 de enero de 2002, expediente AC-1988; 11 de marzo de 2004.

planteados en las peticiones, lo que supone el rechazo de las respuestas evasivas.

d) La pronta comunicación de lo resuelto al solicitante, independiente que el contenido de la respuesta sea favorable o desfavorable a lo pedido, siguiendo el procedimiento descrito en el Código Contencioso Administrativo para la notificación de los actos administrativos, en aras de garantizar el derecho fundamental al debido proceso.

De tal suerte que *“el derecho de petición comporta varias manifestaciones en las cuales el legislador colabora en su configuración legal y en su desarrollo constitucional”*⁶. Y, por lo mismo, *“al momento de analizar un caso de posible vulneración o amenaza del derecho fundamental de petición, no sólo debe atenderse al artículo 23 constitucional, sino también a las normas de carácter legal que lo desarrollan y complementan en relación con su ejercicio.”*⁷

Así, el Código Contencioso Administrativo se ocupó de regular el derecho de petición en sus distintas modalidades, a saber: en interés general (artículos 5º a 8º), en interés particular (artículos 9º a 16), para obtener información (artículos 17 a 24) y para formular consultas (artículos 25 y 26).

Tratándose de peticiones en interés general o en interés particular el artículo 6 del C.C.A. impuso a la administración el deber de resolverlas dentro de un término de quince (15) días siguientes a su recibo, de igual forma, dispuso que si no podían contestarlas en ese plazo, así debían comunicarlo al peticionario, indicándole la fecha en que le responderían; en cuanto a las peticiones de información sobre documentos que reposan en las oficinas públicas, tenían que ser atendidas en diez (10) días, por así exigirlo el artículo 22 del C.C.A. y en relación a las de consulta en treinta (30) días, conforme lo dispone su artículo 25.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 4º estableció el ejercicio del derecho de petición como una de las formas de iniciar las actuaciones administrativas: *“(...) 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular”* Así mismo, se ocupó de regular este derecho en su Título II en sus distintas modalidades.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-099 de 2001.

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 19 de agosto de 2004. Expediente AC-0813.

Si bien las reglas anteriores regulan de manera general el derecho de petición, esos términos deben aplicarse siempre que no exista una norma especial para el caso concreto, como lo es la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Tratándose de derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte Constitucional ha indicado que por ser personas en particular estado de vulnerabilidad, la tutela es el mecanismo judicial idóneo y expedito para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos⁸ y estableció que las peticiones de esas personas requieren de una atención reforzada⁹, sin que pueda argumentarse para excusar tal vulneración, la regla general respecto del orden cronológico¹⁰ a que se refiere la entidad accionada.

El núcleo esencial del derecho de petición implica la obtención de una respuesta de fondo y oportuna, dentro de los términos establecidos de manera general o especial en el ordenamiento jurídico, siendo rechazadas entonces, las contestaciones evasivas o que no atienden de manera integral las solicitudes, tal como lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹.

4.2. Acotación previa

Antes de entrar a analizar el asunto de fondo, se precisa que en el subexamine se evidencia que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizó una actuación administrativa en virtud de la petición objeto de la presente impugnación, pues si bien la petición fue radicada ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la misma fue resuelta por la Unidad como se observa a folios 178 y siguientes del expediente.

⁸ Sentencia T-192 de 2010.

⁹ Sentencia C-542 de 2005.

¹⁰ Op. cit. Sentencia T-192.

¹¹ *“La Corte ha enfatizado en que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición, la contestación de la administración, ha enfatizado la jurisprudencia, debe contener una respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución” (T-395 de 1998).*

“El peticionario, ha recabado la jurisprudencia, no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación en la que aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide directamente sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial.” (T-228 de 1997).”

No obstante, como la petición fue radicada ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, éste tenía el deber de remitirla al competente, esto es, a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo cual, como se dijo, es evidente aunque no existe prueba en el expediente que permita inferir que el DPS le haya informado al actor del trámite que le dio a su solicitud.

Si el funcionario a quien se dirige la solicitud no es el competente, además de remitirla a quien sí lo es, deberá informarle tal actuación al interesado, pues de no hacerlo, vulneraría su derecho fundamental de petición. Por ello, la Sala exhortará al DPS para que en adelante, además de remitir a la entidad encargada las peticiones que no son de su competencia, informe de ello a los interesados en los términos establecidos en la norma vigente al momento de su presentación.

4.3. Del Caso concreto

La Sala observa que el tutelante solicitó, en su escrito de petición, que le fuera concedida la indemnización administrativa contenida en los artículos 4° y 5° del Decreto No. 1290 de 2008. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dio respuesta mediante oficio No. 20127203348531 de 7 de junio de 2012, en el que le manifestó:

Que en relación con la solicitud de ayuda humanitaria, le fue otorgado un giro de dinero a su nombre, el cual podría ser reclamado en la sucursal del Banco Agrario más cercana al lugar donde reside.

Que ya se encontraba inscrito en el Registro Único de Víctimas por lo que no era necesaria una nueva solicitud para su inscripción en tal registro.

Que el Decreto 4800 de 2011, reglamentó el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás aspectos de la indemnización administrativa, la cual se otorgaría de acuerdo con los criterios objetivos y tablas de valoración según el hecho victimizante.

Además, que la responsabilidad jurídica de ejecutar las medidas de reparación no recae únicamente sobre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las

Víctimas, sino en las entidades que conforman el SNARIV¹² en la medida de sus competencias.

Finalmente, le indicó que de conformidad con lo establecido en el artículo 175 de la Ley 1448 de 2011 el Gobierno Nacional cuenta con el término de un año contado a partir de la promulgación de dicha Ley para implementar y desarrollar sus principios de reparación y que, la entrega efectiva de la correspondiente indemnización, se realizaría cumpliendo el requisito de gradualidad; además, una vez el turno del solicitante esté en trámite de pago se le informará oportunamente, para lo cual le requirió al peticionario que informe cualquier cambio de dirección.

Advierte la Sala que si bien el tutelante pretende el reconocimiento y pago de la indemnización referida en el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008; éste fue derogado por el Decreto 4800 de 2011, *“Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”* salvo para efectos de lo dispuesto en su artículo 155, que estableció el régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a su expedición, caso en el que no se encuentra el actor, toda vez que su petición fue posterior al 1° de enero de 2012.

La indemnización administrativa que pretende el tutelante, se encuentra consagrada en el artículo 159 del Decreto No. 4800 de 2011, que establece:

“Artículo 159: Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado: La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3° del artículo 132¹³ de la Ley 1448 de 2011 (...)”.

El citado decreto también señaló que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas administraría los recursos destinados para la indemnización por vía administrativa velando por el

¹² Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¹³ [CAPÍTULO VII. INDEMNIZACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA. ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN.\(...\)](#)

PARÁGRAFO 3o. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:

I. Subsidio integral de tierras;

II. Permuta de predios;

III. Adquisición y adjudicación de tierras;

IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;

V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o

VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este parágrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa.

(...)”.

cumplimiento del principio de sostenibilidad y que la estimación del monto a conceder por parte de la Unidad, se sujetaría a i) la naturaleza y el impacto del hecho victimizante; ii) al daño causado; y iii) al estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial¹⁴.

Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podría reconocer por indemnización administrativa por desplazamiento forzado, hasta diecisiete salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

Ahora bien, frente a la respuesta que dio la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a la petición del tutelante, se observa que si bien explica el trámite para la obtención de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado, la nueva normativa y el régimen de transición, no resuelve de fondo la petición del tutelante, pues al respecto, solo le señaló que *“una vez su turno esté en trámite de pago, se le informará oportunamente; (...)”*; pero no le dio una respuesta de fondo sobre su petición, ni le indicó siquiera la fecha en que le sería resuelta, como se precisa más adelante.

Advierte la Sala, que aunque la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informó que al tutelante le fue asignado el turno No. 3A-57765 y que para ese momento se encontraba tramitando el No. 3A-37626, no se evidencia tal información en la respuesta que le dio a la petición, pues el informe que rinde una entidad accionada dentro del trámite de tutela no suple la obligación de las autoridades a dar respuesta de fondo y a notificar el contenido de la misma.

Esta Sala no desconoce el sistema de turnos consagrado en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005¹⁵, según el cual, los organismos y entidades de la Administración Pública Nacional que conozcan de peticiones, quejas, o reclamos, deberán respetar estrictamente el orden de su presentación¹⁶.

¹⁴ Decreto 4800 de 2011, artículos 146 y 148.

¹⁵ *“por el cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*

¹⁶ **ARTÍCULO 15. DERECHO DE TURNO.** Los organismos y entidades de la Administración Pública Nacional que conozcan de peticiones, quejas, o reclamos, deberán respetar estrictamente el orden de su presentación, dentro de los criterios señalados en el reglamento del derecho de petición de que trata el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo, sin consideración de la naturaleza de la petición, queja o reclamo, salvo que tengan prelación legal. Los procedimientos especiales regulados por la ley se atenderán conforme a la misma. Si en la ley especial no se consagra el derecho de turno, se aplicará lo dispuesto en la presente ley.

Por otro lado, aunque el juez constitucional no puede entrar a definir el sentido de la respuesta de una solicitud, que en ejercicio del derecho de petición se presente, sí debe exigir que con la respuesta le sean garantizados sus derechos al solicitante; así mismo, si no le es posible dar una respuesta de fondo dentro de los términos ordinarios, le corresponde a la entidad manifestarle al peticionario la razón de ello y la fecha en que se la resolverá de forma definitiva.

En la respuesta aportada a la tutela no se le manifestó al solicitante la fecha en la cual le resolvería de fondo, pues la entidad tan solo le indicó que una vez esté en trámite su turno, le informaría, pero no le manifestó cuál era su turno ni cuál estaba actualmente en trámite, lo que deja al peticionario en la misma incertidumbre que se encontraba al momento de presentar su petición, desconociéndosele flagrantemente su derecho fundamental de petición.

Entonces, toda vez que la respuesta dada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por un lado, no contiene una solución de fondo al asunto que se reclama y; por otro, ni siquiera la entidad le manifestó al tutelante la fecha en que le sería resuelta integralmente su solicitud, respuesta que en todo caso deberá ser de fondo sobre el asunto y debidamente notificada, la Sala confirmará el fallo de primera instancia, que amparó el derecho fundamental de petición del tutelante y declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; pero, modificará la orden impartida, para en su lugar, ordenar a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de 48 horas, contados a partir de la notificación de esta providencia, le resuelva de fondo al tutelante la petición que le presentó el 4 de mayo de 2012 y, que de no ser posible, le indique los motivos de ello y le señale la fecha en que recibirá la respuesta definitiva.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

En todas las entidades, dependencias y despachos públicos, debe llevarse un registro de presentación de documentos, en los cuales se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los usuarios, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno, dentro de los criterios señalados en el reglamento mencionado en el inciso anterior, el cual será público, lo mismo que el registro de los asuntos radicados en la entidad u organismo. Tanto el reglamento como el registro se mantendrán a disposición de los usuarios en la oficina o mecanismo de atención al usuario.

Cuando se trate de pagos que deba atender la Administración Pública, los mismos estarán sujetos a la normatividad presupuestal.

F A L L A:

PRIMERO.- Confirmar los numerales primero y tercero del fallo de primera instancia, proferido el 24 de julio de 2012 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con los que amparó el derecho fundamental de petición del tutelante y declaró la falta de legitimación por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

SEGUNDO.- Modificar el numeral segundo de la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el sentido de **Ordenar** al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o a quien haga sus veces, que en el término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, resuelva integralmente la petición elevada por el tutelante el 4 de mayo de 2012 y se la notifique en la forma establecida; si no fuere posible resolver de fondo en este término, deberá indicarle la fecha límite en que le resolverá en tal sentido.

TERCERO.- EXHORTASE al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que en adelante, además de remitir a la entidad encargada las peticiones que no son de su competencia, informe de ello a los interesados en los términos establecidos en la norma administrativa que esté vigente al momento de la petición.

CUARTO.- Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, inciso 2° del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidente

MAURICIO TORRES CUERVO ALBERTO YEPES BARREIRO