



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 05001-23-33-000-2017-02085-01

Accionantes: RAMÓN ANTONIO USUGA GAVIRIA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS

Acción de tutela - Fallo de segunda instancia

La Sala decide la impugnación interpuesta por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV- contra el fallo del 30 de agosto de 2017, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad accedió al amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

1.1. Mediante escrito presentado el 8 de agosto de 2017¹, en la Oficina Judicial de Medellín, el señor Ramón Antonio Usuga Gaviria, presentó acción de tutela contra los Ministerios del Interior, y de Justicia y el de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la UARIV, con el fin de reclamar el amparo de su derecho fundamental de petición.

1.2. El peticionario consideró vulnerado el mencionado derecho con ocasión de la no resolución oportuna de la petición instaurada por él el 30 de junio de 2017 en la UARIV, con el fin de obtener una indemnización por su calidad de víctima de desplazamiento forzado.

¹ Folio 1.



A título de amparo constitucional solicitó:

“1. Solicito se me entregue respuesta a mi petición del 30 de 06 de 2017

2. solicito (sic) respuesta y resolución a mi petición.”²

2. Hechos

La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

2.1. El 30 de junio de 2017 el señor Ramón Antonio Usuga Gaviria presentó una petición con fundamento en el artículo 23 de la Constitución Política ante la UARIV, con el fin de obtener el pago de una indemnización administrativa por ser víctima de conflicto armado por desplazamiento forzado.

2.2. La Unidad para las Víctimas dio respuesta a la petición antes mencionada, mediante comunicación No. 201772021526121 del 16 de agosto de 2017, notificada al actor por correo certificado a la dirección por él aportada³, en la que le informó lo siguiente:

“Atendiendo a su petición, nos permitimos informarle que, frente al escrito presentado en donde solicita La Atención Humanitaria, El Director Técnico de Gestión Social Y Humanitaria De La Unidad Para La Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas, realizó el correspondiente estudio, expidiendo la RESOLUCIÓN No. 0600120150066283 de 2015 por la cual se suspende la entrega de los componentes de la atención humanitaria. La cual fue notificada personalmente el 8 de julio de 2016. Por ende se contaba con 1 mes a partir del día siguiente a la notificación para interponer los recursos de reposición y/o apelación, los cuales validando en nuestros sistemas de información no registran radicados, encontrándose en estos momentos en firma la decisión.

Por lo anterior, no hay lugar a la entrega de la atención humanitaria solicitada.

En cuanto a su petición, a través de la cual solicita se le informe cuándo y con qué valor se reconocerá y ordenará el pago de la medida de indemnización por vía administrativa por el hecho victimizante Desplazamiento Forzado, es importante que usted sepa,

² Folio 1.

³ Constancia de notificación visible a folio 69 vuelto.



que para que se pueda realizar un pago de este tipo, se deben cumplir varias circunstancias, que dependen de su participación activa y que a continuación le explicamos:

(...)

Por lo anterior, debe tenerse en cuenta que la indemnización administrativa no es un derecho sobre el cual usted pueda exigir el pago de manera inmediata, el Estado la va a entregar de forma gradual y progresiva de acuerdo con la disponibilidad anual de recursos y el cumplimiento del procedimiento previo para su reconocimiento y pago.

Así mismo, debe recordarse que son millones de personas las que están incluidas en el Registro Único de Víctimas RUV-, por esa razón se ha generado la imposibilidad de indemnizarlas a todas en el mismo momento situación que por demás, fue reconocida por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C 753 de 2013 y reiterada recientemente en el Auto 206 del 2017.

En tal sentido, y ante la imposibilidad de resolver las múltiples peticiones de indemnización administrativa que actualmente se han presentado, la Corte Constitucional, a través del Auto 206 de 2017, ordenó a la Unidad para las Víctimas trabajar en la definición de un procedimiento para acceder a la indemnización administrativa que permita a las víctimas tener un escenario real sobre si tienen derecho o no a ser indemnizadas y sobre el tiempo en que pueda tardar dicho pago.

Por lo anterior, actualmente la Unidad para las Víctimas se encuentra definiendo este procedimiento, el cual se dará a conocer a toda la población, a través de la expedición de un decreto reglamentario, que dispondrá lo que las víctimas, entre ellas usted, deben hacer para iniciar el trámite de solicitud de la indemnización administrativa.”⁴

3. Fundamentos de la vulneración

La parte actora consideró que las entidades accionadas vulneraron su derecho fundamental de petición, pues alega que no le han dado una respuesta de fondo a lo solicitado, en relación con la indemnización administrativa a la que alega tener derecho por ser víctima de desplazamiento forzado.

⁴ Folio 49.



4. Trámite de la acción de tutela

Con auto del 11 de agosto de 2017⁵, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad admitió la solicitud de amparo y ordenó notificar a las partes.

4.1. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles a folio 16, se presentaron las siguientes intervenciones

4.1.1. Ministerio del Interior⁶

Mediante escrito radicado el 14 de agosto de 2017, el Coordinador del Grupo para la Política de Víctimas del Conflicto Armado de la referida cartera ministerial manifestó que una vez revisado el Registro de Información de la entidad, no encontró petición elevada por el tutelante. Igualmente, manifestó que de conformidad con las funciones del Ministerio, no tendría competencia para acceder a las pretensiones del actor.

4.1.2. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Con escrito radicado el 25 de agosto de 2017⁷, el Coordinador del Grupo de Trabajo de Acciones Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica de la referida entidad, expresó que revisado el registro de información no se encontró solicitud presentada por el señor Usuga Gaviria en los años 2016 y 2017.

4.1.3. La Unidad Administrativa para la Atención Integral a las Víctimas

Mediante escrito radicado el 29 de agosto de 2017 en el Tribunal Administrativo de Antioquia, la Directora de la Dirección de Reparación, el Director de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria y la Directora de la Dirección de Gestión

⁵ Folio 15.

⁶ Folios 17 al 25.

⁷ Folios 26 al 37.



Interinstitucional de la UARIV, manifestaron que la entidad dio respuesta de fondo a lo solicitado por el actor en la petición del 30 de junio de 2017, la cual le fue debidamente notificada al tutelante.

Para el efecto, adjuntó la respuesta enviada al señor Usuga Gaviria, junto con las constancias de notificación.

5. Fallo de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad dictó sentencia del 30 de agosto de 2017, por medio de la cual amparó el derecho fundamental de petición del actor.

De la lectura del fallo de primera instancia se advierte que el juez constitucional no tuvo en cuenta la respuesta enviada por la UARIV, ya que indicó que la mencionada entidad guardó silencio.

Por lo anterior, puso de presente que ante la ausencia de respuesta de la entidad accionada, se verifica la vulneración del derecho fundamental cuya protección se solicita.

6. Impugnación

Con escrito radicado el 5 de septiembre de 2017⁸ la UARIV impugnó el fallo del 30 de agosto de 2017, al respecto manifestó que dio respuesta de fondo a la petición del actor, la cual fue debidamente notificada.

Igualmente, adjuntó las constancias de notificación correspondientes.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación del fallo de tutela del 30 de agosto de 2017, dictado por el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Primera de Oralidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991.

⁸ El fallo de primera instancia fue notificado el 4 de septiembre de 2017 por correo electrónico.



2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes interrogantes:

1. ¿Vulneró el derecho fundamental de petición de la parte actora la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas?

Para resolver el interrogante planteado, se analizarán los siguientes temas: **(i)** naturaleza de la acción de tutela; **(ii)** del derecho fundamental de petición; y **(iii)** análisis del caso concreto.

4. Panorama general de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

Constituyen rasgos distintivos de esta acción: la inmediatez y la subsidiariedad. El primero apunta al amparo efectivo, concreto y actual del derecho fundamental que se dice vulnerado o amenazado.

El segundo, condiciona el ejercicio de esta acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental.

5. Características esenciales del derecho de petición⁹

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes respetuosas para obtener información o de pedir copias de documentos no sujetos a reserva a las autoridades correspondientes o a los particulares y obtener una pronta y completa respuesta a sus inquietudes.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Reiterado en Exp. 05001-23-31-000-2011-01980-01 (AC), con ponencia de quien ahora cumple igual labor.



La naturaleza de este derecho está establecida en la Constitución de 1991, como de aplicación inmediata, dada su pertenencia al ámbito de los derechos inherentes a la persona y su relevancia para la participación de la misma, así como para asegurar el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, al igual que los deberes sociales del Estado y la posibilidad de hacer realizables otros derechos fundamentales¹⁰.

Diversos pronunciamientos de orden constitucional han definido los presupuestos esenciales del derecho de petición así: i) en la posibilidad de formular peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular y ii) en la obtención de una pronta resolución del asunto puesto en consideración. Esos componentes del derecho de petición son inescindibles, esto es, que el goce y satisfacción del mismo se realiza una vez ambos se verifiquen; por lo tanto, el derecho se concreta en la formulación de una petición, pero se efectiviza con la resolución pronta y material, independientemente de si la respuesta resulta o no favorable al sentido de la misma¹¹.

De igual forma, para que se configure su cumplimiento no basta la resolución efectiva, sino que, es necesario que ésta se dé a conocer al interesado. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

“Una vez tomada la decisión, la autoridad o el particular no pueden reservarse su sentido, para la efectividad del derecho de petición es necesario que la respuesta trascienda el ámbito del sujeto que la adopta y sea puesta en conocimiento del peticionario; si el interesado ignora el contenido de lo resuelto no podrá afirmarse que el derecho ha sido observado cabalmente”¹² (subrayado fuera del texto).

Lo anterior, no solo indica su importancia en el ámbito jurídico, sino que ésta trasciende considerablemente al nivel social, pues es éste el mecanismo de interacción entre las entidades y el particular, y su desconocimiento traería consigo inseguridad jurídica y desconfianza en la administración.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-552 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-542 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y T-451 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias T-495/92, T-010/93, T-392/94, T-392/95 y T-291/96.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-529 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.



Ahora bien, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional mediante sentencia C-818 de 1º de noviembre de 2011, declaró inexecutable los artículos 3 a 33 de la Ley 1437 de 2011, referentes al derecho de petición, es del caso precisar que los efectos de dicha sentencia fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, con el fin de que el Congreso expida la Ley Estatutaria correspondiente¹³.

Sobre el particular, a través de la Ley Estatutaria No. 1755 del 30 de junio del 2015, se reguló el derecho constitucional de petición y se sustituyó un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normatividad que entró en vigencia a partir de la fecha de su publicación.

Considerando que el derecho de petición fue presentado por la actora el 30 de junio de 2017, se tiene que el régimen jurídico aplicable al mismo corresponde al consagrado en la Ley 1755 del 2015.

6. Caso concreto

La Sala ha señalado reiteradamente¹⁴ que el derecho de petición se garantiza cuando la respuesta dada al peticionario es: i) pronta y oportuna, de acuerdo a los términos de ley; ii) de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado, y iii) dada a conocer al interesado.¹⁵

En el *subjudice*, de la revisión del expediente, la Sala observa que la parte actora presentó el 30 de junio de 2017 una solicitud ante la UARIV con el fin de que se le pagara una indemnización administrativa, a la cual considera tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado.

Mediante comunicación No. 201772021526121 del 16 de agosto de 2017, notificada al actor por correo certificado a la dirección por él aportada¹⁶, la UARIV le informó lo siguiente:

¹³ A la fecha, se expidió por el Congreso de la República, la Ley 1755 del 30 de junio del 2015, por medio de la cual se regula el derecho constitucional de petición y se sustituye un título el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴ Entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencias del 16 de junio de 2016, Expediente No. 2016-698-00, C.P. Rocio Araújo Oñate y del 23 de junio de 2016, Expediente No. 2016-736-01, C.P. Rocio Araújo Oñate.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-377/2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, citada por la Sentencia T-146/2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ Constancia de notificación visible a folio 69 vuelto.



“Atendiendo a su petición, nos permitimos informarle que, frente al escrito presentado en donde solicita La Atención Humanitaria, El Director Técnico de Gestión Social Y Humanitaria De La Unidad Para La Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas, realizó el correspondiente estudio, expidiendo la RESOLUCIÓN No. 0600120150066283 de 2015 por la cual se suspende la entrega de los componentes de la atención humanitaria. La cual fue notificada personalmente el 8 de julio de 2016. Por ende se contaba con 1 mes a partir del día siguiente a la notificación para interponer los recursos de reposición y/o apelación, los cuales validando en nuestros sistemas de información no registran radicados, encontrándose en estos momentos en firma la decisión.

Por lo anterior, no hay lugar a la entrega de la atención humanitaria solicitada.”

En cuanto a su petición, a través de la cual solicita se le informe cuándo y con qué valor se reconocerá y ordenará el pago de la medida de indemnización por vía administrativa por el hecho victimizante Desplazamiento Forzado, es importante que usted sepa, que para que se pueda realizar un pago de este tipo, se deben cumplir varias circunstancias, que dependen de su participación activa y que a continuación le explicamos:

(...)

Por lo anterior, debe tenerse en cuenta que la indemnización administrativa no es un derecho sobre el cual usted pueda exigir el pago de manera inmediata, el Estado la va a entregar de forma gradual y progresiva de acuerdo con la disponibilidad anual de recursos y el cumplimiento del procedimiento previo para su reconocimiento y pago.

Así mismo, debe recordarse que son millones de personas las que están incluidas en el Registro Único de Víctimas RUV-, por esa razón se ha generado la imposibilidad de indemnizarlas a todas en el mismo momento situación que por demás, fue reconocida por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C 753 de 2013 y reiterada recientemente en el Auto 206 del 2017.

En tal sentido, y ante la imposibilidad de resolver las múltiples peticiones de indemnización administrativa que actualmente se han presentado, la Corte Constitucional, a través del Auto 206 de 2017, ordenó a la Unidad para las Víctimas trabajar en la definición de un procedimiento para acceder a la indemnización administrativa que permita a las víctimas tener un escenario real sobre si tienen derecho o no a ser indemnizadas y sobre el tiempo en que pueda tardar dicho pago.

Por lo anterior, actualmente la Unidad para las Víctimas se encuentra definiendo este procedimiento, el cual se dará a conocer a toda la población, a través de la expedición de un decreto reglamentario, que



dispondrá lo que las víctimas, entre ellas usted, deben hacer para iniciar el trámite de solicitud de la indemnización administrativa.”¹⁷

Dicha respuesta fue enviada al actor por correo certificado el 16 de agosto de 2017, de conformidad con la constancia de la oficina de correo 472, de la que se advierte que la misma fue recibida.

Así mismo, de la lectura del comunicación No. 201772021526121 del 16 de agosto de 2017, esta Sección advierte que la respuesta otorgada por la UARIV garantiza el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que la misma es de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado, por cuanto en ella se indicó que la ayuda humanitaria fue suspendida, decisión adoptada mediante acto administrativo No. 0600120150066283 de 2015, notificado personalmente al actor y frente a la cual no se presentaron recursos.

Así las cosas, el acto administrativo quedó en firme, por lo que la UARIV no puede acceder a la petición del tutelante.

Igualmente, se pusieron de presente los requisitos necesarios para acceder a la indemnización administrativa, recordando que no es un derecho inmediato, sino que el Estado la reconocerá a quienes cumplan con los requerimientos correspondientes y siguiendo el procedimiento establecido.

Así mismo, le informó sobre la situación actual de la entidad en relación con la atención de las solicitudes de indemnizaciones administrativas.

Finalmente, resulta importante poner de presente que el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, la autoridad que recibe la petición está en la obligación de definir favorablemente las pretensiones del solicitante.

Por lo anterior, no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa, por lo que la simple inconformidad con la respuesta dada no implica vulneración de la mencionada garantía.

¹⁷ Folio 49.



Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala es claro que la autoridad accionada no vulneró el derecho fundamental de petición del tutelante ya que respondió de forma pronta y oportuna, de acuerdo a los términos de ley; a la petición por él elevada. En consecuencia se revocará la sentencia del 30 de agosto de 2017, y en su lugar se negará el amparo solicitado.

III. DECISIÓN

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

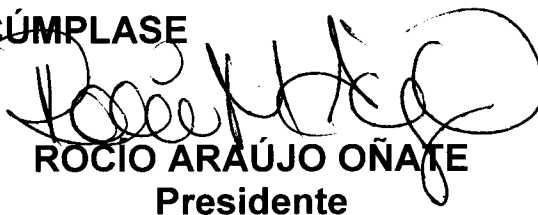
FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 30 de agosto de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, para en su lugar **NEGAR** la petición de amparo presentada por el señor Ramón Antonio Usuga Gaviria, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.


NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente




LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero


ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

