

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, Enero Treinta (30) de dos mil Trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – APELACIÓN DE SENTENCIA
DEMANDANTE:	NORBERTO ANTONIO OSORIO DÁVILA
DEMANDADO	UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.
RADICADO:	05001-33-33-022-2012-00364-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
PROVIDENCIA:	Sentencia 008
DECISIÓN:	Modifica decisión.
ASUNTO:	POBLACIÓN DESPLAZADA – Protección-Beneficios de la Ley 387 de 1997 y 1448 de 2011 – Gestiones para la estabilización económica de la población desplazada - Derecho de Petición – no se presenta hecho superado.

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la Unidad para la Atención y Reparación Integral, contra la sentencia proferida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo Oral de Medellín el veintitrés (23) de noviembre de dos mil doce (2012), por medio de la cual se tuteló el derecho fundamental de petición del señor **Nolberto Osorio Dávila**.

ANTECEDENTES

El señor **Nolberto Osorio Dávila** actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de tutela, solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, integridad física, a la familia, mínimo vital a la salud, los cuales considera vulnerados por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación integral a las Víctimas al no brindarle la prórroga de las ayudas humanitarias como lo ordena la Ley que si bien es cierto deben esperar el turno en aras de proteger el derecho a la igualdad, también tienen derecho a que se les informe sobre una fecha cierta, término oportuno y razonable en que la recibirá, por lo

que solicita se tutelen sus derechos fundamentales invocados y ordenando a **“Acción Social”** le entregué las ayudas humanitarias en un plazo oportuno y razonable e informarle las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se las entregará.

PETICIÓN

El señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila** solicita se le amparen sus derechos fundamentales invocados y en consecuencia, se ordene a **“Acción Social”** le sea entregada la ayuda humanitarias en un plazo oportuno y razonable y a su vez le informe las condiciones de tiempo y lugar en que le serán entregadas las mismas.

Anexo a la demanda copia del derecho de petición¹ la cédula de ciudadanía², de la solicitud ante el ISS³, reporte de semanas cotizadas en pensiones⁴ y del dictamen sobre la determinación de la pérdida de capacidad laboral⁵.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Luego de la notificación a la entidad accionada Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tal como consta a folio 9 del expediente, ésta dejó vencer en silencio el término establecido para pronunciarse sobre los hechos de la presente acción de tutela.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El veintitrés (23) de Noviembre de dos mil doce (2012) el Juzgado Veintidós (22) Administrativo Oral de Medellín tuteló el derecho fundamental de petición, en consecuencia ordenó a la entidad accionada que en un término de quince (15) días siguientes a la notificación de la providencia proceda a dar respuesta clara, concreta y de fondo a la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria interpuesta por el señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila** radicada el 8 de octubre de 2012 verificando previamente las condiciones de vulnerabilidad del mismo y su núcleo familiar para así determinar si tiene o no

¹ Folio 4

² Folio 5

³ Folio 8 y 9

⁴ Folio 10 y 11

⁵ Folio 12

derecho a las mismas , a su vez indicarle una fecha cierta razonable para su entrega en caso de ser procedente y en caso de no serlo proceda a emitir un pronunciamiento motivado de la negativa a fin de que el interesado pueda ejercer el derecho de defensa.

IMPUGNACIÓN

Mediante escrito del 29 de diciembre de 2012 la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas impugnó la decisión de primera instancia, escrito en el cual manifestó que respecto al caso concreto al accionante se le asignó el número de turno 3D-221517 teniendo en cuenta la fecha de radicación de la petición, que si bien es cierto no se le da una fecha probable en la respuesta al derecho de petición, también lo es que en la misma se le indicó que debería comunicarse al número telefónico 7430000 o a la línea gratuita de la entidad 018000911119 donde se le informaría acerca de la entrega de los componentes de ayudas humanitarias según la cronología en las solicitudes de los demás usuarios. Si bien es cierto que, la fecha que se le da es probable mas no definitiva, también es que a la entidad se le presenta gran dificultad dar una fecha puntual en cada derecho de petición puesto que la entidad debe hacer la programación presupuestal de los recursos atendiendo los principios jurisprudenciales y legales para la entrega de los componentes y su distribución entre la población desplazada. Manifestó además que al señor Nolberto Antonio Osorio Dávila mediante comunicación escrita se le dio respuesta a la solicitud elevada por él, con lo que demuestra que no se ha vulnerado el derecho fundamental de petición dándole así respuesta de fondo a su solicitud, encontrando entonces que se configuró un hecho superado.

CONSIDERACIONES

Por ser superior jerárquico del despacho judicial que profirió la sentencia impugnada por la parte accionada, el Tribunal Administrativo de Antioquia, es el competente para resolver la impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

La Sala procederá a estudiar de fondo la tutela impetrada por el señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila** para lo cual analizará los derechos invocados en el libelo introductor y finalmente determinar si realmente se presentó vulneración a derecho fundamental alguno a partir de la situación fáctica presentada.

La acción de tutela está encaminada a obtener la protección efectiva de los derechos fundamentales cuando los mismos se encuentran amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos previstos por la ley; con tal fin fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y, debidamente reglamentada en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

La Sala procederá a estudiar de fondo la tutela impetrada por el señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila**, para lo cual analizará los derechos invocados en el libelo introductor y finalmente determinará si realmente se presentó vulneración a partir de la situación fáctica presentada.

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1º establece: *"**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto".* (Resaltos fuera del texto)

Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de "desplazados internos" han expresado por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley⁶ y la jurisprudencia constitucional⁷, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de

⁶ Confrontar Ley 387/97 artículo 1

⁷ Al respecto, ver sentencias: T-327/01, T-227/97 y SU 1150/00

residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno.

El problema del Desplazamiento en Colombia presenta relevancia en el contexto de la situación nacional actual, ya que afecta o vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales y sociales de las personas que lo padecen, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal, al trabajo, a la dignidad humana, a la libertad de locomoción, a la salud, y a la vida en condiciones dignas.

El desplazamiento forzado y las consecuencias que este fenómeno produce en torno al ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, le impone a la administración pública, en el contexto de los postulados constitucionales que consagran el Estado Social de Derecho, la obligación de brindar una adecuada atención a los desplazados, en procura de cesar la amenaza o violación de sus derechos y de asegurarles unas mínimas condiciones de vida digna y de bienestar. El cumplimiento de estos objetivos, tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional, encuentra un claro fundamento, entre otros, en el artículo 2º de la Carta Fundamental que, por un lado, define como fines esenciales del Estado *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política”*, Y, por el otro, les impone a las autoridades de la República el deber de *“proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...”*.

Para garantizar las condiciones anteriores, la Ley 387 de 1997 adoptó medidas para prevenir el desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada, ésta ley fue reglamentada por el Decreto 2569 de 2000, por medio del cual se delegó en la **Unidad Para la Atención Y Reparación a las Víctimas**, la coordinación del sistema nacional de información y atención integral a la población desplazada por la violencia, al

igual que el manejo del registro único de la Población desplazada. El artículo 1 del Decreto 2569 señala como funciones de esta Entidad las siguientes:

“Promover ante las Entidades Estatales que integran el sistema nacional de atención para la población desplazada; el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento” así como, “promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada”.

De esta manera, cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada, para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha considerado que es la tutela el mecanismo idóneo y expedito para la protección de los derechos fundamentales de que son titulares estos grupos marginados, particularmente, ante la inexistencia de otros mecanismos de defensa que garanticen la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados.

Para garantizar las condiciones anteriores, la Ley 387 de 1997 adoptó medidas para prevenir el desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada, ésta ley fue reglamentada por el Decreto 2569 de 2000, por medio del cual se delegó en la **Unidad Para la Atención Y Reparación a las Víctimas**, la coordinación del sistema nacional de información y atención integral a la población desplazada por la violencia, al igual que el manejo del registro único de la Población desplazada. El artículo 1 del Decreto 2569 señala como funciones de esta Entidad las siguientes:

“Promover ante las Entidades Estatales que integran el sistema nacional de atención para la población desplazada; el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento” así como, “promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada”.

Al Estado le corresponde, a través de la **Unidad Para la Atención Y Reparación de las Víctimas**, asegurar a la Población Desplazada su protección, proporcionarles las condiciones necesarias para su subsistencia, como son un albergue provisional compatible con la dignidad de todo ser humano y la ayuda humanitaria, así como vincularlas a los programas de salud, educación, vivienda y créditos productivos concebidos para ésta población.

Ahora bien, en lo relacionado con el carácter inmediato y urgente de las ayudas suministradas a la población desplazada, la Corte Constitucional ha sostenido que, teniendo en cuenta que la misma tiene por objeto solucionar las necesidades básicas actuales de las personas que se encuentran en esas condiciones les correspondía a los desplazados, solicitar el pago de ayudas percibidas mas no cobradas en el pasado ni reclamar, con antelación, aquellas que se podrían generar a futuro.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T- 497 de 2010 señaló:

“...6. Atención integral para la población desplazada

6.1 De conformidad con la implementación de la política pública, orientada hacia la población desplazada se le debe otorgar una ayuda integral con la finalidad de que las personas víctimas de la violencia “logren su restablecimiento social, económico, (...) una vez se ha producido su reubicación o han retornado a su territorios de origen

Para ello, la atención a la población desplazada debe propender por “(i) el acceso a la tierra, (ii) el empleo en condiciones dignas, (iii) el acceso a soluciones de vivienda, (iv) la integración social, (v) la atención médico asistencial integral, (vi) la nutrición adecuada, (vii) la restauración de los activos comunitarios, (viii) la reconstitución de las comunidades, (ix) el acceso a la educación, (x) la participación política efectiva, y (xi) la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno”.

Estos componentes de ayuda integral son implementados tanto por Acción Social, como por las diferentes entidades que componen el SNAIPD. Respecto al acceso a los programas de ayuda la Corte ha indicado que es razonable que sean las

personas en condición de desplazamiento las que acudan ante las entidades encargadas de los programas de ayuda y que, a su vez, cumplan con los trámites requeridos para ello pues, la atención integral cuenta con componentes muy específicos que son adelantados por distintas entidades del Estado.

6.2. Ahora bien, no obstante que se ha delegado en diferentes entidades la obligación de suministrarle a esta población la atención integral prescrita en la ley, correspondiéndole, según con la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, a Acción Social la función de ejercer la labor de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD por lo que es obligación de la mencionada entidad brindar la asesoría clara, concreta y continua a las personas desplazadas que deseen integrar los programas de restablecimiento económico.

Al respecto, esta Corporación, en Sentencia T- 690 A del 1 de octubre 2009, estableció que le corresponde a esta entidad brindar las garantías suficientes para que la persona en condición de desplazamiento obtenga, además de la ayuda humanitaria, unas soluciones duraderas que permitan mejorar sus condiciones de vida. Lo anterior constituye una exigencia mínima derivada de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, quien tienen derecho a que se le suministre la información necesaria para poder acceder a todos los componentes de las ayudas humanitarias de emergencia. En efecto en dicha providencia dispuso:

“(...) La Corte ha reiterado que es esta entidad la primera llamada a coordinar el cumplimiento de las obligación emanadas de los derechos mínimos de la población desplazada respecto del restablecimiento socioeconómico, pero constituye una exigencia mínima derivada de la condición especial de vulnerabilidad de la población desplazada, quien no puede ser sometida a lo que se ha denominado peregrinaje institucional, sin que exista una autoridad que posea la información completa y actualizada, y que sirva de cierre frente a las diferentes posibilidades que ofrece el sistema”

De tal manera que esta Corporación ha establecido que constituye una obligación ineludible de Acción Social la de brindar una asesoría clara, concreta y continua a las personas desplazadas que presentan peticiones relacionada con los distintos programas de ayuda integral...”⁸

⁸ Sentencia T-497/10, Magistrado Ponente: Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diecisiete (17) de junio 2010, Corte Constitucional.

Ahora bien, en lo relacionado con el carácter inmediato y urgente de las ayudas suministradas a la población desplazada, la Corte ha sostenido que, teniendo en cuenta que la misma tiene por objeto solventar las necesidades básicas actuales de las personas que se encuentran en esas condiciones, no es posible, pues contraría su naturaleza, solicitar el pago de ayudas percibidas mas no cobradas en el pasado ni reclamar, con antelación, aquella que se podrían generar a futuro.

Al respecto, la Corte en Sentencia T- 690A del 1 de octubre de 2009 señaló:

“la ayuda humanitaria de emergencia y asistencia mínima requerida durante el proceso de estabilización socioeconómico y retorno no constituye una prestación acumulable cuyo valor pueda ser exigido de manera retroactiva desde el momento de inscripción en el RUPD. Cuando la entidad encargada de brindar la asistencia tarda en entregarla, permanece la obligación de prestar la asistencia humanitaria, pero el valor equivalente a los componentes de dicha ayuda no se acumula ni se incrementa con el tiempo”.

Sin embargo, lo anteriormente señalado no es óbice para que, si la situación de desplazamiento persiste, la persona afectada pueda solicitar la prórroga de la ayuda humanitaria por un periodo semejante hasta tanto se logren superar las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentra sometida. Al respecto se indicó:

“En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria sea de 3 meses, la Corte lo encuentra corto más no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto.

(...)

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por tres (3) meses más” del parágrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad. El segmento restante del citado parágrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”

Así las cosas, esta Corporación ha manifestado que la ayuda humanitaria de emergencia ostenta un carácter temporal toda vez que la misma deberá ser otorgada a las personas que continúen en condición de desplazamiento siempre y cuando no pueda sufragar por sí sola sus necesidades básicas y las de su familia y hasta tanto no obtenga la estabilización económica.

En efecto, en Sentencia C-278 de 2007, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, bajo el entendido de que la asistencia humanitaria sería prorrogada hasta que el afectado se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Los afectados deben asumir un mínimo de diligencia orientada a obtener la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. Para ello deben hacer la correspondiente solicitud, poniendo de presente que subsisten las condiciones que dieron lugar al reconocimiento inicial. A partir de esa manifestación, corresponderá a Acción Social adelantar las correspondientes visitas. No se trata de una renovación automática, ni de duración indefinida. Es preciso acreditar la persistencia de las circunstancias, para lo cual se requiere el impulso del interesado y la labor de verificación que debe cumplir la entidad.

En conclusión, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia deberá ser otorgada siempre que la entidad encargada para ello compruebe que persisten las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión de las personas desplazadas...”⁹

Es necesario circunscribir la entrega de las ayudas humanitarias a la solicitud por parte del interesado y al estudio previo de la situación de vulnerabilidad del accionante y su núcleo familiar, pues, como lo indicó el Consejo de Estado, es necesario verificar si la persona que se encuentra en situación de desplazamiento no ha logrado superar dicha condición, así lo ha expresado el Consejo de Estado en sentencia de la Sección Quinta, Sentencia de treinta (30) de Abril de 2009, Radicado No. 18001-23-31-000-2009-00004-01, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia:

“Para la Sala no cabe duda de que la atención humanitaria de emergencia, como bien lo dice la Corte Constitucional, no puede tener un límite en el tiempo, pero es necesario aclarar que la prestación de ese servicio se justifica en la medida en que existan personas que realmente se encuentren en una situación de desplazamiento, de acuerdo con la definición que trae el artículo 1º de la ley 387 de 1997. Esto es, si por cualquier circunstancia aquella persona catalogada de desplazada, sea bien por la gestión del Estado o por gestión propia, logra superar dicha condición, es evidente que no puede continuar siendo objeto de la atención humanitaria de emergencia.

Por esta razón, es claro que la Agencia Presidencial de Acción Social, para efectos de conceder la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia (que valga la pena aclarar es de carácter excepcional) y así prestar el servicio de forma continua, necesita corroborar, en cada caso en particular, que se siguen presentando las condiciones de vulnerabilidad que, en principio, dieron lugar a la prestación de ese servicio. Una forma idónea de comprobar dicha circunstancia, a juicio de la Sala, es la de practicar la respectiva visita domiciliaria a la persona que haya

⁹ **Sentencia T-497/10**, Magistrado Ponente: Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diecisiete (17) de junio 2010, Corte Constitucional.

solicitado la prórroga, visita que, en el caso objeto de estudio, no ha tenido lugar, pues el demandante ni siquiera ha solicitado a la autoridad competente ser objeto de la prórroga de la ayuda de emergencia.

En este sentido, es evidente que Acción Social, de acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el demandante, pues ha prestado y sigue prestando la ayuda humanitaria de emergencia.

*Sin embargo, precisa la Sala que, para efectos de que la prórroga de dicha asistencia sea concedida, como al parecer pretende el demandante, **es necesario que, en primer lugar, se acuda a la referida entidad para que haga la respectiva valoración de las condiciones necesarias para que ésta sea concedida**, valoración que, valga la pena aclarar, debe hacerse de una forma flexible, siempre teniendo en cuenta que dicho servicio transitorio se encuentra previsto como una primera etapa para lograr sacar a las personas desplazadas de la situación de vulnerabilidad en que la que generalmente se encuentran, todo esto, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la adopción y ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.”¹⁰ (Resaltos fuera de texto)*

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia T – 497 de 2010, supeditó el estudio de procedibilidad de las prórrogas de las ayudas humanitarias a la diligencia del interesado, es decir a que se haga la correspondiente solicitud ante la entidad, para que la misma proceda a realizar el estudio de sus condiciones de vulnerabilidad.

Así las cosas, no debe entenderse la orden de la entrega de la ayuda humanitaria, como una licencia ilimitada del accionante a acceder a ellas sin mediar solicitud. Es claro, que en el evento de que la accionante requiera más prórrogas, por subsistir las condiciones de vulnerabilidad, deberá realizar una nueva solicitud pertinente ante la entidad, para que se proceda a estudiar su viabilidad.

El derecho de petición, ha sido considerado tradicionalmente, como un instrumento que garantiza a los particulares obtener información de las autoridades, y hoy en día, a la luz de la normatividad constitucional, se ha convertido además, en un medio para conocer la razón de las decisiones de las entidades

¹⁰ H. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de treinta (30) de Abril de 2009, Radicado No. 18001-23-31-000-2009-00004-01, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

públicas e inclusive, contar con un sustento jurídico, que le permita fiscalizar sus actos.

El núcleo esencial del citado derecho fundamental, radica no solo en la posibilidad de que las personas puedan dirigirse a las autoridades públicas en interés particular y general, sino básicamente a que se dé una respuesta clara y precisa del asunto sometido a su consideración dentro de los términos legalmente previstos para ello, lo cual se constituye en su verdadero espíritu. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta de una petición constituyen una vulneración del mismo.

La tutela del derecho de petición, así pues, no puede consistir en una orden judicial que resuelva sobre el fondo de las pretensiones contenidas en la solicitud, puesto que para ello el ordenamiento jurídico ha previsto otros procedimientos, si no la exigencia de un pronunciamiento oportuno.

Así pues, el derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, y comprende el derecho de toda persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Sobre este derecho la Corte Constitucional ha reconocido en el núcleo esencial del derecho de petición tres elementos a saber **a)** la pronta respuesta a las peticiones presentadas por las personas **b)** la contestación o pronunciamiento de fondo, clara, precisa y de manera congruente a lo solicitado y **c)** La notificación en debida forma de la decisión adoptada, por medio de la cual se resolvió la súplica¹¹.

Ahora bien la Corte Constitucional ha enseñado que el ejercicio de este derecho se hace más evidente y apremiante en determinadas situaciones, donde el pronunciamiento de la entidad permite al particular definir una expectativa, que a su vez es fundamento para la protección de alguno de sus derechos fundamentales.

El artículo 23 de la Constitución Política, establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las

¹¹ Sentencias T-855 del 2004, T377 del 2000 de la Honorable Corte Constitucional.

autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

Así mismo, el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra la posibilidad de toda persona de realizar peticiones respetuosas, y el artículo 14 del mismo Código establece un término de quince (15) días para que las autoridades resuelvan dichas peticiones.

La Corte Constitucional ha definido los contornos y el alcance del derecho de petición, siendo así como ha explicado que, por modo general el ejercicio de ese derecho fundamental tiene el siguiente alcance y contenido¹²:

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

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

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

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

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

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”¹³

Reiterada ha sido la jurisprudencia constitucional, al indicar cómo se debe proteger el derecho fundamental de petición.

¹² H. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-917 del 2 de septiembre de 2005. Expediente N°. T-1091216. Mag. Pon. Jaime Córdoba Triviño.

¹³ Sentencia T-377 de 2000.

1. Para que se considere protegido el derecho de petición se debe dar una respuesta en **término oportuno**. Ese término, como se trata de resolver una petición de ayudas humanitaria es de quince (15) días, según se indicó en cuartillas precedentes.
2. La respuesta debe ser de **fondo, clara y precisa**, debe resolver lo planteado, por ende la información sobre estado del trámite no se entiende resolución de fondo y no satisface el derecho de petición.
3. Por último, la decisión que decide de fondo lo solicitado, de manera oportuna, **debe ser notificada al interesado**. Al respecto se dijo, en la sentencia T-779/00, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero:

“1. Alcance del derecho de petición. La autoridad no lo satisface limitándose a actuar dentro de su competencia. Debe comunicar la respuesta al solicitante.

(...)

Pero además debe distinguirse entre el derecho que tiene el peticionario a la respuesta, en virtud de la garantía constitucional, y el desarrollo interno que, en las dependencias de la Administración, tenga el curso de la petición formulada.

En efecto, si la petición busca que la autoridad actúe en el ámbito de sus atribuciones o deberes, cumple su función obrando de inmediato, pero eso no la libera de su obligación de informar al peticionario sobre lo actuado y acerca de los resultados de la actividad emprendida.

Desde luego, como ya lo ha señalado la Corte, esto no es aplicable a las autoridades judiciales en el curso de los procesos, ya que éstos se rigen por las normas legales propias de cada uno, sin que sea lo adecuado impulsarlos mediante la formulación de peticiones en cada uno de los momentos procesales.¹⁴ (Subrayas del despacho)

CASO CONCRETO:

El señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila** manifestó haber presentado petición ante la entidad accionada, circunstancia que fue acreditada en los hechos de la tutela y en escrito

¹⁴ Sentencia T-178/00. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo

obrante a folio 4; solicitud ante la cual informa el accionante no ha sido resuelta en tanto no ha recibido la ayuda humanitaria y se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, aseveraciones ante las cuales en el traslado de la acción, la entidad accionada no emitió pronunciamiento alguno, bien sea desvirtuando o confirmando los mismos.

En efecto, se tiene debidamente demostrado que el 08 de octubre de 2012 el señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila** presentó ante el Instituto de Seguros Sociales, solicitud para el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez, según indica en los hechos de la acción y así lo reafirma con el escrito de petición¹⁵.

En el presente caso, el juez de primera instancia concedió la tutela al derecho de petición, teniendo en cuenta que la entidad Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas no ha dado respuesta al derecho de petición reclamado por el accionante, ya que se le dio una respuesta detallada, clara y de fondo a la petición presentada ante esa entidad por el señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila**.

Sin embargo con el escrito del recurso de apelación, la Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas solicita se declare hecho superado al no encontrar vulneración al derecho fundamental de petición del accionante, como fundamento para ello manifestó haber dado respuesta al derecho de petición que el señor **Osorio Dávila** presentó ante la entidad accionada, empero, está no puede considerarse adecuada como quiera que se limita a asignar un **turno** sobre el cual la actora no tiene certeza de cuando se hará efectivo.

La respuesta es del siguiente tenor:

“... la URIV procederá a tramitar su solicitud de Ayuda Humanitaria por desplazamiento forzado, asignándole el número de turno 3D-221517, teniendo en cuenta la fecha de radicación de su petición.”

¹⁵ Folio 4

Es de anotar, que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la Entidad, se está dando trámite al turno 3D-147882.”¹⁶

Dado lo anterior, considera la Sala que en el caso concreto hay vulneración al derecho fundamental de petición, aun si es claro que en el presente caso existen circunstancias particulares y concretas que ameritan una intervención más decidida de la judicatura como es el caso de aquellos eventos que afectan especialmente la población desplazada.

De otro lado, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000 en su artículo 1º, La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad encargada de ejercer la labor de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, hoy Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV- creada mediante el Decreto 790 de abril de 2012, por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁷.

El Estado, en la implantación de la política pública de desplazamiento ha delegado en diferentes entidades, la obligación de suministrarle a los desplazados los distintos componentes de las ayudas humanitarias de emergencia para que estas personas puedan restablecer su condición socioeconómica. Debido a la obligación de coordinación que le fue otorgada a La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, según lo determina el artículo 3º y el parágrafo del decreto 790 de 2012¹⁸,

¹⁶ Folio 25

¹⁷ **Artículo 1º.** A partir de la expedición del presente decreto, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas cumplirá todas las funciones asignadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

¹⁸ **Artículo 3º.** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad responsable de coordinar todas las acciones de atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente las señaladas en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Parágrafo 1º. Para el desempeño de la labor de coordinación, la Unidad deberá hacer uso de los 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,

se deduce que la respectiva Unidad es la encargada de brindar la asesoría clara, concreta y continua a las personas desplazadas que solicitan las ayudas que integran los programas de restablecimiento económico, con el fin de contribuir al goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas.

Tenemos entonces, que se puede constatar del derecho de petición que solicitó la ayuda desde hace más de 2 meses, es decir casi tres meses para recibir la ayuda después de solicitada, lo que no es de recibo para la Sala, toda vez que la ayuda debe ser de manera proporcional cada tres meses, pues si bien es necesario entender el volumen de solicitudes que le corresponde evaluar a la entidad, también es de entender el estado de necesidad de las personas desplazadas y el tiempo que llevan esperando la entrega de la ayuda, razón por la cual luego de analizar el caso del señor **Nolberto Antonio Osorio Dávila**, es necesario modificar la decisión de primera instancia a fin de ordenar que el proceso de caracterización y valoración de las condiciones de vulnerabilidad se de en un término más oportuno y razonable. Teniendo en cuenta que por tratarse de los derechos de personas protegidas constitucionalmente, como lo son los desplazados, los trámites no deben hacerse extensos, sino al contrario darles agilidad para la efectiva protección de los derechos de estas personas. En este punto cabe recordar, según ha dicho la Jurisprudencia Constitucional¹⁹, que el Estado tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de sus derechos, obligación que genera, consecuentemente, el derecho de los mismos a ser atendidos por las autoridades con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana.

Teniendo en cuenta lo anterior se **modificará el ordinal 2º** de la sentencia proferida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín el veintitrés (23) de noviembre de dos mil doce (2012) y consecuencia se ordenará a la **Unidad Administrativa Especial Para la Atención Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas**, en el termino de diez (10) días contadas a partir de la notificación de este fallo,

justicia y reparación integral a las víctimas.

¹⁹Corte Constitucional, Sentencia T - 1346 de 2001.

inicie la evaluación de las condiciones reales de la accionante y su grupo familiar a fin de constatar si las ayudas entregadas fueron suficientes para superar la condición de vulnerabilidad, o si por el contrario, cumple con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la prórroga de ayuda humanitaria que solicita, evento en el cual, la **Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas** deberá pronunciarse.

Para lo cual la **Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de las Víctimas**, deberá pronunciarse de fondo, en forma clara, precisa y concreta en relación con la solicitud de prórroga de ayuda humanitaria, en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del vencimiento del término anterior, en donde informará sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar para la entrega de la asistencia humanitaria, dentro de un plazo razonable en el sentido de que cumpla con las condiciones de vulnerabilidad.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA SEGUNDA DE ORALIDAD-** administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

FALLA

PRIMERO: Modificar el ordinal 2º de la sentencia proferida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín el Veintitrés (23) de noviembre de dos mil doce (2012) y en su lugar dispone:

ORDENAR al Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas-, que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este fallo, inicie la evaluación y verifique de las condiciones reales del accionante y su grupo familiar a fin de constatar si cumple con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la prórroga de ayuda humanitaria que solicita, evento en el cual, la **Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas** deberá pronunciarse.

ORDENAR a la **Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de las Víctimas**, pronunciarse de fondo, en forma clara, precisa y concreta en relación con la solicitud de prórroga de ayuda humanitaria, en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del vencimiento del término anterior, en donde informará sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar para la entrega de la asistencia humanitaria, dentro de un plazo razonable en el sentido de que cumpla con las condiciones de vulnerabilidad.

SEGUNDO: Se confirma la providencia en lo demás.

TERCERO. Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de ésta providencia, envíese el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, una vez notificada la decisión a las partes.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de la fecha como consta en el Acta N°

Los magistrados

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA