REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, cinco (05) de mayo de dos mil quince (2015)

REF: **Radicado** : 05-001-33-33-007-**2015-00470**-00
Actuación : ACCIÓN DE TUTELA
Accionante : DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS
Accionado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS Y EL ICBF como vinculado.

Tema : Si no hay respuesta de manera pronta y oportuna de que tratan las normas especiales y constitucionales a una solicitud, entonces se puede afirmar que existe vulneración al derecho de Petición.

Sentencia **: 378**

La señora **DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS,** actuando en nombre propio, acude en ejercicio de la Acción de Tutela con el fin de solicitar a este Despacho la protección de sus Derechos Constitucionales Fundamentales, que considera amenazados por la omisión en la que incurre la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS,** al no hacerle entrega de la reparación administrativa peticionada.

Para la prosperidad de sus pretensiones, se apoya en los fundamentos fácticos que este Despacho a renglón seguido resume:

Señala que la entidad accionada le niega las ayudas humanitarias y que se encuentra solicitando la reparación administrativa por desplazamiento sin que a la fecha haya recibido la misma.

Anexa solicitud radicada el día 5 de enero de 2015, por medio de la cual requiere que se le haga entrega de la reparación administrativa por desplazamiento.

TRÁMITE DEL PROCESO

Mediante auto del 24 de abril de 2015, se admitió la acción, se vinculó al ICBF y se ordenó la notificación a las entidades (**folio 14**), para lo cual se libraron los oficios 2923 y 2922 de la misma fecha (**folios 15 y 16**) y recibidos por las entidades el día 28 de abril siguiente (**folio 17 y 20**).

POSICIÓN DE LA ACCIONADA

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS,** no emitió respuesta al requerimiento dentro del término concedido, por lo que se dará aplicación al Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, dio contestación a la acción mediante escrito radicado el día 30 de abril de 2015 (folios 18 y 19) a través del cual informa que en el presente caso hay falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que la Unidad Administrativa ya realizó la caracterización de dicho grupo familiar determinando que existe un nivel de vulnerabilidad alto por lo que la entrega del componente de alimentación corresponde a la UARIV.

Indica además, para el caso concreto que la caracterización del grupo familiar se realizó el 09/12/2015 y solicita que se declare la carencia actual de objeto en la presente acción.

RECUENTO PROBATORIO

Reposa en el expediente el siguiente elemento probatorio:

- Copia de petición radicada ante la Unidad el día 5 de enero de 2015 (**folios 5 y 6**).
- Copia de cédula de ciudadanía de la accionante (**folio 7).**

Vencido como se encuentra el término concedido para dar contestación a la acción de tutela de la referencia y al no observar en la misma, causales de anulación de lo actuado, se procede a dictar el fallo de instancia, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

Es competente este Despacho para conocer de la presente acción, en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 86 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y 1° del Decreto 1382 de 2000 y se está emitiendo fallo dentro del término perentorio y preferencial de diez (10) días, previsto en el inciso 4° de la citada disposición constitucional y en el artículo 15 del Decreto en mención.

En este caso la acción de tutela la dirigió la señora **DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** y **el despacho vinculó al ICBF** y solicita del juez de tutela la protección de sus Derechos Constitucionales Fundamentales, que considera amenazados por la accionada.

Legitimación en la Causa:

El Decreto 2591 de 1991, que reglamenta el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia en su artículo 10, dispone que toda persona puede actuar por si misma o a través de representante, por lo que el aquí accionante, señora **DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS** está legitimada para ejercer la presente acción en causa propia.

En cuanto a la legitimación por pasiva encuentra el Despacho que la **entidad accionada** está legitimada, toda vez que la accionante se encuentra en estado de indefensión frente a ésta, habida cuenta que no existe otro mecanismo de defensa frente a la vulneración del Derecho Constitucional Fundamental invocado, por lo que el caso se enmarca dentro de lo previsto en el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991.

Frente al **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, no hay legitimación en la causa por pasiva, toda vez que si bien de conformidad con La Ley 1448 de 2011 y el decreto 4800 de 2011, esta entidad es competente de otorgar el componente de alimentación a la población en condición de desplazamiento que se encuentre en la etapa de transición, en el presente caso no se trata de un asunto de entrega de ayudas humanitarias como quiera que la petición objeto del amparo se relaciona es con la entrega de la indemnización administrativa por desplazamiento.

Problema Jurídico:

En el presente caso, se deberá establecer si se ha vulnerado algún derecho constitucional a la actora, y en caso positivo si la entidad accionada, es responsable de dicha vulneración.

Antecedentes Jurisprudenciales.

1. Tenemos que el Derecho de Petición es reconocido en el artículo 23 de la Carta Política es un derecho fundamental de carácter subjetivo, que asegura a las personas la posibilidad de acudir ante las autoridades públicas o personas privadas, en demanda de

una pronta resolución a sus peticiones. A este respecto la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

> *"1. Tal y como lo expresa el artículo 23 de la Constitución, el derecho de petición debe entenderse como la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes, - o de pedir copias de documentos no sujetos a reserva -, a las autoridades correspondientes, y obtener de ellas una pronta y completa respuesta sobre los requerimientos formulados.[1] Así, se ha entendido de manera general, que es un derecho que involucra dos momentos diferentes:*
> *"El de la recepción y trámite de la solicitud, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que ésta considere el asunto que se le plantea, y el de la respuesta, cuyo sentido trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante."[2]*
>
> *En virtud de lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional ha reconocido en múltiples oportunidades[3], que* ***el derecho de petición supone una obligación de "hacer" de las autoridades, obligación que no puede verse minimizada por factores como el silencio administrativo en razón a que este último no define ni material ni sustancialmente la solicitud de quien interpone la petición, desvirtuándose con ello la filosofía del mandato constitucional.[4]***
>
> *2****. En este sentido, debe entenderse que la obligación de dar una respuesta, no supone el deber de resolver en un determinado sentido la petición, es decir, a favor o en contra de la solicitud del peticionario, sino tan solo la exigencia de contestar la solicitud presentada por el ciudadano de manera completa y oportuna.***
>
> ***De ello se deriva en consecuencia, que la ausencia de una respuesta definitiva, dentro del término correspondiente, puede configurar claramente una violación del derecho de petición protegido por la Constitución****."* (Negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional en Sentencia T-350 de 2006 manifestó[5] qué hace parte del núcleo esencial del derecho de petición:

> *"(i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a recibir una respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, la correspondencia entre la petición y la respuesta, excluyendo fórmulas evasivas o elusivas y; (iv) la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición".*

En conclusión, el derecho fundamental de petición garantiza que cualquier persona pueda elevar ante la administración pública o un particular con funciones públicas una solicitud, que deberá resolverse de fondo en un término específico y de manera

---

[1] Corte Constitucional. Sentencia T-180 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[2] Corte Constitucional. Sentencia T-372 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[3] Ver, entre otras, las Sentencias T-424 de 1995; T-524 de 1997; T-369 de 1997 y C-005 de 1998.
[4] Corte Constitucional. Sentencia T-180 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[5] Ver entre muchas otras las Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-012 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-1204 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-364 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-1075 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-114 de 2003 (MP. Jaime Cordoba Triviño), T-1105 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-842 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-220 de 2001 (MP. Fabio Morón Díaz), T-970 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-206 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz), T-069 de 2007 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-169 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-103 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y T-219 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

congruente con lo que se solicita, sin importar si la información resulta o no favorable a lo pedido.

2. Protección de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.[6]

Ha dicho la Honorable Corte Constitucional frente al tema que:

> *"Ahora bien, como ya fue mencionado, el señora Rosmira Serrano Quintero no sólo es titular de los derechos fundamentales que el ordenamiento le reconoce en calidad de atención urgente y restablecimiento socioeconómico a quien se encuentra en situación de desplazamiento forzado. Adicionalmente, según su relato, ha sido víctima de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones del derecho internacional humanitario, (como la desaparición de su cónyuge, el homicidio de su padre y el desplazamiento forzado de su familia a causa de la actuación de grupos armados al margen de la ley). En consecuencia, es titular de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.*
>
> *La Corte ya ha tenido oportunidad de señalar que los derechos fundamentales a la verdad y a la justicia de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado. En términos muy generales, estas obligaciones aparejan el deber del Estado de adelantar investigaciones serias, oportunas, independientes y exhaustivas sobre los hechos criminales que se han puesto de manifiesto y la de informar a la persona afectada, sobre el resultado de las investigaciones.*
>
> *Finalmente, el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas. Adicionalmente, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de asegurar que tales crímenes no volverán a tener lugar.*
>
> *(…)*
>
> ***El derecho a la reparación integral por el daño causado***
>
> *Adicionalmente, las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos tienen derecho a la reparación integral del daño causado. Este derecho comprende tanto las medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria, como aquellas orientadas a la restitución, indemnización; rehabilitación del daño, así como garantías de no repetición de los crímenes de los cuales fueron víctima*".

Caso Concreto:

En este caso la Acción de Tutela la dirigió en nombre propio la señora **DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS,** solicitando al Juez de Tutela la protección de sus Derechos Constitucionales Fundamentales y que se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS,** que le haga entrega de la reparación administrativa por desplazamiento.

La accionada, no emitió respuesta al requerimiento dentro del término concedido, por lo que se dará aplicación al Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

EL ICBF, dio contestación en los términos ya indicados.

---

[6] *Confrontar Sentencia T-821-07*

Dentro de este contexto constitucional, legal y jurisprudencial se entra a examinar la situación fáctica planteada en la demanda de tutela y se encuentra que la señora **DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS,** presentó petición ante la Unidad el día 5 de enero de 2015 (folios 5 y 6), a través de la cual solicita que se le haga entrega de la reparación administrativa por desplazamiento, sin que según la tutelante, a la fecha la entidad haya emitido respuesta alguna, afirmación que no fue desvirtuada por la accionada al no dar contestación a la acción.

Ahora, el derecho de petición fue regulado en los artículos 14 a 33 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, la H. Corte Constitucional a través de providencia C- 818 del 1º de noviembre de 2011, los declaró inexequibles, pero dicha inexiquibilidad quedó diferida por disposición del mismo Tribunal Constitucional hasta el 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso expidiera la Ley Estatutaria correspondiente para regularlo, es decir, al momento de presentación de la petición objeto del presente amparo, esto es 11 de marzo de 2015, se entiende que dicha regulación normativa del derecho de petición es inexequible, por lo que se puede afirmar que no hay regulación de este derecho.

Por lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 28 de enero pasado emitió concepto[7] en relación con la regulación vigente en relación al derecho de petición, indicando:

> *"La normatividad aplicable en la actualidad para garantizar el derecho de petición está conformada por las siguientes disposiciones: (í) la Constitución Política, en especial sus artículos 23 y 74; (ii) los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia que regulan el derecho de petición, entre otros derechos humanos; (íií) los principios y las normas generales sobre el procedimiento administrativo, de la Parte Primera, Titulo I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), así como las demás normas vigentes de dicho código que se refieren al derecho de petición o que, de una u otra forma, conciernen al ejercicio del mismo (notificaciones, comunicaciones, recursos, silencio administrativo etc.); (iv) las normas especiales contenidas en otras leyes que regulan aspectos específicos del derecho de petición o que se refieren a éste para ciertos fines y materias particulares; (v) la jurisprudencia vigente, especialmente aquella proveniente de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y (vi)* ***entre el 10 de enero de 2015 y la fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, las normas contenidas en los capítulos 11, 111, IV, V, VI Y parcialmente el VIII del Decreto Ley 01 de 1984, por medio del cual se expidió el Código Contencioso Administrativo, en cuanto ninguna de tales disposiciones resulte evidentemente contraria a la Carta Política o a las normas del CPACA que permanecen vigentes***".

En este orden de ideas, se evidencia que la entidad no ha dado repuesta de fondo a la solicitud de la actora presentada en el día 5 de enero de 2015, aun después de haber transcurrido **los 15 días hábiles** contemplados en el CCA, con los que contaba para dar contestación a la petición relacionada con la entrega de reparación administrativa.

Por lo anterior, se encuentra violado el derecho de petición de la señora **DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS**, al no obtener una respuesta de fondo y completa de acuerdo a lo peticionado, por lo cual, de acuerdo a la jurisprudencia y la Ley, habrá que tutelarse el mismo.

De acuerdo a lo expuesto, y teniendo como derrotero el precedente Constitucional establecido por la Corte y a la viabilidad de la acción de tutela como mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales, se **ORDENARÁ** al Representante Legal de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VICTIMAS**, o a quien éste designe, que en el término

---

[7] Consejo de Estado. Consejero Ponente: Alvaro Namén Vargas. Radicación interna: 2243 Número Único: 11001-03-06-000-2015-00002-00

de **QUINCE (15) DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación de la presente providencia, se sirva emitir respuesta- *si aún no lo ha hecho*- y comunicar en todo caso a la actora, la decisión que amerita la solicitud por ella presentada el 5 de enero de 2015 relacionada con reparación administrativa por desplazamiento.

Ahora, si bien la accionante en el escrito de tutela hace alusión a la entrega de ayudas humanitarias, el despacho no realizará pronunciamiento alguno al respecto, como quiera que ello no se solicitó a través de la petición objeto del presente amparo.

Ahora, como quiera que en el presente trámite se estableció la vulneración al derecho de petición de la afectada, vulneración que constituye tipo disciplinario conforme a lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002[8], en concordancia con lo previsto en el artículo 31 del CPACA, se ordenará remitir copia de la presente providencia a la Procuraduría Regional de Antioquia, para los fines que se estimen pertinentes.

Por último, se advierte a la parte actora que para efectos de impartir el ***TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO previsto por el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, deberá poner en conocimiento del Despacho, la omisión por parte de la entidad en atender las órdenes impartidas en la sentencia de tutela, en el evento que no haya procedido de conformidad y en los términos previstos en esta decisión".***

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

FALLA

1º. TUTELAR el derecho fundamental de petición invocado, que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VICTIMAS** vulnera a la señora **DENIS DEL SOCORRO GALINDO DE RIOS** identificada con cédula de **21.938.264** de acuerdo a lo manifestado en la presente Sentencia.

2º. ORDENAR al Representante Legal de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** o a quien éste designe, que en el término de **QUINCE (15) DÍAS** contados a partir de la notificación de la presente providencia, se sirva emitir respuesta- *si aún no lo ha hecho*- y comunicar en todo caso a la actora, la decisión que amerita la solicitud por ella presentada el 5 de enero de 2015 relacionada con reparación administrativa por desplazamiento.

3º. DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO AL ICBF, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

4º. El incumplimiento de las órdenes establecidas en la presente providencia acarrea las sanciones consagradas en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, por lo cual deberá informarse a este Despacho el cumplimiento de lo ordenado. (Artículo 27, Decreto 2591 de 1991).

5º. De no ser impugnado este fallo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase, al día siguiente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

6°. Por Secretaría, a través de telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento **NOTIFICAR** el presente Fallo, tal como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Se advertirá a las partes, que contarán con el término de tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia para efectos de la impugnación, que concede el artículo 31 ibídem.

---

[8] Artículo 35: (…) 8º. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.

7º. ***Para efectos de impartir el TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO previsto por el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, la PARTE ACTORA deberá poner en conocimiento del Despacho, la omisión por parte de la entidad en atender las órdenes impartidas en la sentencia de tutela, en el evento que no haya procedido de conformidad y en los términos previstos en esta decisión".***

8º. REMÍTASE COPIA de la presente providencia a la Procuraduría Regional de Antioquia, para los fines pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRÍZ STELLA GAVIRIA CARDONA
Juez.

a.h