



**Función Pública**

## Sentencia 00012 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E)

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 50001-23-31-000-2012-00012-01(AC)

Actor: MARIELA MENDEZ PINEDA

Demandado: UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LA VICTIMAS

La Sala decide la impugnación contra la providencia de 26 de enero de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que amparó el derecho fundamental de petición y negó las demás pretensiones, presentada contra la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas.

Del escrito de tutela se infiere que el actor considera violado el derecho fundamental de petición y el mínimo vital.

### I.- La pretensión y los hechos en que se funda

La señora Mariela Méndez Pineda en su escrito afirmó que es desplazada del municipio de Medina, (Cundinamarca) desde el año 2009, que además es madre cabeza de familia de cuatro hijos quienes dependen económicamente de ella.

Por lo anterior, el día 10 de octubre de 2011, solicitó ayuda humanitaria, a través de derecho de petición a La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento para la Prosperidad Social.

El día 2 de noviembre de 2011, la accionante recibió respuesta en la cual se le informaba que para dar trámite a su solicitud era necesario hacer un estudio de verificación de su condición de vulnerabilidad, para lo cual le era asignado el turno de atención 3C - 434976. Informaron además, que a la fecha la entidad estaba atendiendo el turno 3C - 246948, y que teniendo en cuenta los turnos atendidos diariamente, la fecha probable de la entrega de su ayuda humanitaria, sería AGOSTO - OCTUBRE DE 2013.

Dentro del acápite de pretensiones señaló:

"PRIMERA: se ordene en forma inmediata a ACCION SOCIAL Agencia Presidencial para la acción social y la cooperación internacional, creada por el Gobierno nacional, con la finalidad de atender a la población más vulnerable, como población desplazada, el desembolso de ayuda humanitaria de emergencia, un subsidio de vivienda, un proyecto productivo para poder montar mi propio negocio.

SEGUNDA: Se ordene a ACCION SOCIAL, el desembolso de este monto en la ciudad de Villavicencio."

### II.- La respuesta de la entidad demandada

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informó que a partir de la transformación institucional y la creación de nuevas Unidades Administrativas al tenor del artículo 35 del Decreto 4155 de 2011, dicha unidad es la competente para conocer de los procesos judiciales que versen sobre atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, por tanto es la competente para dar respuesta a la presente acción de tutela.

Advirtió que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy, Departamento para la Prosperidad Social, no vulneró el derecho fundamental de petición en conexidad con el de mínimo vital de la señora Mariela Méndez Pineda.

Explicó la entidad accionada que en el trámite establecido para la entrega de ayudas humanitarias, se debe tener en cuenta un proceso de caracterización y los turnos asignados a cada caso. El primero, consiste en un análisis en el caso concreto, en que se da prioridad a la persona según sus necesidades puntuales y los beneficios ya otorgados con el fin de inscribirlos en programas que le permitan alcanzar un autosostenimiento y el goce efectivo de sus derechos.

Frente al caso concreto, informó que la señora Mariela Méndez Pineda se encuentra incluida dentro del Registro Unico de Víctimas desde el día 19 de mayo de 2009, al igual que su grupo familiar. Así mismo afirmó que la entidad ha sido diligente toda vez que, la accionante recibió en primera instancia la ayuda humanitaria de emergencia, y que actualmente se encuentra pendiente la respectiva programación de ayuda relativa a la prórroga de la misma.

Frente a la vulneración de derecho fundamental de petición alega la entidad accionada, que este es un hecho superado, toda vez que la misma dio respuesta a través de escrito con fecha de 2 de noviembre de 2011, en el que se entregó el turno de atención 3C-434976 y la fecha probable de su ayuda entre agosto y octubre de 2013.

### III.- Del fallo impugnado.

Por su parte, el estudio realizado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta en fallo visible folio 39 a 61, tuvo como fin determinar si con la respuesta dada por la entidad accionada, donde se le entregaba un turno de atención y una fecha probable de entrega de su ayuda, se le estaban vulnerando a la accionada el derecho de petición y al mínimo vital.

De esta manera, precisó el tribunal que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la entrega efectiva de la ayuda humanitaria debe respetar el turno entregado por la entidad, y que sólo puede atenderse de manera prioritaria cuando resulta evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia. Sin embargo advirtió que el respeto por el orden cronológico no es impedimento para se le informe a las personas el término en el cual se entregará la ayuda y que esta se dé en un término razonable y oportuno.

De otro lado, advirtió que frente a la respuesta de la petición debe realizarse de manera efectiva al peticionario, y por tanto no es suficiente con que la entidad conozca la respuesta, sino que esta sea allegada de manera eficaz al peticionario, requisito que para el tribunal no se cumplió en el caso sub-examine, y por tanto consideró vulnerado el derecho de petición toda vez que no hay constancia que la respuesta haya sido entregada a la accionante. Por ello tuteló el derecho fundamental de petición, y negó las demás pretensiones de la demanda.

### IV - Argumentos de la impugnación.

El Departamento para la Prosperidad Social, luego de conocer la decisión del Tribunal impugnó la decisión por considerar que no existe legitimación por pasiva, toda vez que el Departamento no es el competente para el cumplimiento de la citada orden judicial en virtud de la normatividad emanada de la Ley 1448 de 2011. De esta manera advirtió que a partir del 1 de enero de 2012 quien es competente para asumir la responsabilidad respecto al ejercicio de defensa, suministro de información y acreditación de cumplimiento teniendo en cuenta la transformación institucional, es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas.

Por lo anterior, solicitó que se revocara el fallo de primera instancia.

Por otra parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, allegó escrito el 16 de febrero titulado *cumplimiento de fallo*, en el cual advirtió nuevamente que la violación al derecho de petición invocado en la presente acción de tutela es un hecho superado, toda vez que la respuesta brindada a la accionante fue clara, precisa y congruente y resolvió de fondo la petición. Además se hizo llegar a la misma de manera eficaz, para lo cual anexaron planilla de envío, por ello, solicitó dar por cumplida la orden.

### V- Las Consideraciones de la Sala.

En orden a resolver lo pertinente en este asunto, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política: "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 a 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 señalados por el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, además fue instituida para proteger en forma inmediata derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, acción que es de carácter subsidiario o residual, esto es, sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por otra parte, en casos que se discutan derechos de personas en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional ha señalado en varias oportunidades que:

"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 tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso." <sup>1</sup>

En el caso sub examine, se encuentra que el Departamento para la Prosperidad Social, impugnó la decisión tomada por el Tribunal Administrativo del Meta, por considerar que no es la entidad competente para dar cumplimiento al fallo, y por tanto no hay legitimidad por pasiva; lo cual hace necesario estudiar la transformación que tuvo la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las entidades adscritas, y las funciones que cumplen; y así determinar la entidad competente para dar cumplimiento al mismo.

Se tiene entonces que, la Ley 1448 de 2011, dictó varias medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto

armado interno, entre ellas, ordenó en su artículo 170 la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en un departamento administrativo, así:

"ARTICULO 170. TRANSICION DE LA INSTITUCIONALIDAD. ...

...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 las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

El gobierno dando cumplimiento profirió el Decreto 4155 de 2011, por el cual se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. Decreto que además planteó las funciones del departamento con carácter de dirección, coordinación, formulación y planeación de políticas y programas para la superación de la pobreza y la atención de población en condiciones de vulnerabilidad a nivel general. Funciones que puede cumplir de manera directa o a través de las Unidades adscritas a este Departamento, según lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Así, se tiene que al departamento se encuentran adscritas las siguientes entidades, cada una con personería jurídica:

- La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE
- La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF
- El Centro de Memoria Histórica

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, fue creada por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 166, así:

"ARTICULO 166. Créase la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República."

Posteriormente, el Decreto 4157 de 2011, en su artículo 1º, estableció que la misma estaría adscrita no al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sino al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Las funciones de la Unidad están establecidas en el artículo 168 de la ley en mención, como principal se tiene la coordinación de las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, y como una de las específicas tiene:

"...16. Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 de la presente ley, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64, la cual podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales. Realizar la valoración de que trata el artículo 65 para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada."

Todo lo anterior para concluir que la función antes encabezada por la Agencia Presidencial para la Acción Social, de atención a población víctima del desplazamiento forzado, hoy recae en la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, y por tanto es la llamada a velar por la garantía de los derechos de los mismos: brindar la ayuda humanitaria de emergencia y las demás que deban presentarse en la etapa de transición, para la superación de su situación de población en condiciones de vulnerabilidad.

A lo anterior, debe sumarse que la Unidad Administrativa, cuenta con personería jurídica, lo cual indica que ella responde por sus acciones u omisiones de manera directa, por lo que no se hace necesario la vinculación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para atender las situaciones judiciales que se desprendan de la labor encomendada por Ley a dicha unidad.

Así, deberá entenderse que la entidad llamada a responder por la solicitud de la señora Mariela Méndez, como persona en situación de desplazamiento, así como de la garantía de sus derechos, y la responsabilidad que emane de la presente acción constitucional es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas de manera directa, y no el Departamento para la Prosperidad Social.

Frente al derecho fundamental de petición tutelado por el Tribunal Administrativo del Meta, considera esta Sala que se dio una equivocada lectura de la acción de tutela y del acervo probatorio de la misma, toda vez que en las consideraciones del fallo, advirtió que se le había vulnerado el derecho de petición a la señora Mariela Méndez, pues no se había dado una efectiva comunicación al no darle a conocer la respuesta, inferencia que hace el tribunal por no encontrar una constancia de envío a la peticionaria en la contestación de la demanda.

Pese a lo anterior observa esta Sala que a folio 5 de este expediente se encuentra la respuesta dada a la accionante, allegada por primera vez a este proceso por ella misma en la acción de tutela. Además en el escrito de tutela hecho TERCERO, afirma que "...no me han respondido de manera positiva e inmediata conociendo mi situación de necesidad para el sostenimiento de mi núcleo familiar",

Lo anterior, trae consigo varios análisis, el primero es que si hubo una respuesta efectiva por parte de la entidad demandada de la solicitud

impetrada por la accionante; y por tanto no había la necesidad de tutelar este derecho por parte del juez de constitucional.

El segundo, la necesidad de aclararle a la peticionante que el derecho de petición no tiene implícito una respuesta positiva al mismo, es decir, este se cumple al momento de dar una respuesta pronta y oportuna de la cuestión de fondo a lo requerido y puesta en conocimiento. No pueden existir en el mismo, respuestas evasivas, abstractas, vagas o contradictorias, pero no necesariamente favorable a las pretensiones.

Ahora bien, tratándose de un caso sobre desplazamiento forzado donde actualmente subsiste un estado de cosas inconstitucionales declarada por la Corte Constitucional en Sentencia T-025/04, se hace necesario realizar un estudio que permita identificar de fondo si la respuesta brindada a la señora Méndez Pineda cumple con los requisitos exigidos por la Corte Constitucional en sus diferentes decisiones.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-1095/08, ha señalado la responsabilidad de los jueces constitucionales de estudiar a fondo las solicitudes presentadas por las personas en situación de desplazamiento:

"Las pautas de interpretación mencionada y los dramáticos hechos que rodean el fenómeno del desplazamiento forzado obligan a los jueces a tener en cuenta dos circunstancias fundamentales a la hora de aplicar las normas pertinentes: a.- Las personas puestas en situación de desplazamiento forzado suelen desconocer sus propios derechos y este fenómeno no puede ser evaluado por el juez en aplicación estricta del principio general en virtud del cual el desconocimiento de la Ley no sirve de excusa para su incumplimiento. Por el contrario, la ignorancia de esta población sobre sus derechos, dada su extrema vulnerabilidad, demanda una especial atención del Estado."

Advirtió, la entidad en respuesta de derecho de petición respecto de la solicitud de atención humanitaria, que debía llevarse a cabo primero un análisis para verificar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra la persona, para lo cual se asignaba un turno, de atención siendo este el 3C - 434976, y además informaba que teniendo en cuenta los turnos atendidos diariamente por la entidad, la fecha probable para la entrega de la ayuda humanitaria sería entre agosto y octubre de 2013. Es decir, un año y ocho meses después de impetrada la solicitud.

Al respecto de la atención humanitaria de emergencia, la Corte Constitucional ha precisado que es razonable que la misma se lleve a través de un orden cronológico, toda vez que el mismo permite garantizar el derecho la igualdad, y que sólo en situaciones de excepcionales de extrema urgencia se tenga prelación.

Pero también ha dicho que el orden cronológico no es inconveniente para que se informe a las personas el término en el cual se realizarán las atenciones pertinentes, y por ello se hace necesario que las personas conozcan una fecha exacta en la cual recibirá las ayudas del caso, respetando el turno asignado, dentro de un término razonable y oportuno.

"...ha enfatizado la Corte que la regla general de respeto por el orden cronológico no es óbice para que Acción Social informe a las personas el término en el cual la ayuda humanitaria de emergencia les será entregada. Se hace preciso que la persona en condición de desplazamiento conozca una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser respetuosa de los turnos asignados, pero debe fijarse dentro de un término razonable y oportuno."<sup>2</sup>

Lo anterior lleva a preguntar a esta Sala, si un año y ocho meses después de impetrada una solicitud es un termino razonable y oportuno para dar respuesta a una atención humanitaria, considerada de emergencia.<sup>3</sup> Pregunta que toma mayor relevancia si se tiene en cuenta el carácter de madre cabeza de familia de la señora Mariela Méndez.

No desconoce esta Sala, la difícil tarea de atender a la población víctimas del desplazamiento, los problemas administrativos y económicos que debe afrontar el gobierno para garantizar los derechos de esta población, y por ello respeta y resalta los procedimientos internos establecidos por la entidad para la atención humanitaria. Pero también, es necesario prevalecer la responsabilidad legal entregada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de entregar las ayudas humanitarias de manera eficaz y oportuna.

Ley 1448 de 2011, Artículo 64, Parágrafo uno, Párrafo dos:

"La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna."

Esto lleva a concluir que el término dado a conocer a la accionante no es ni razonable ni oportuno, toda vez que se está prolongando por mas de un año y ocho meses, la crisis social y económica en la que se encuentra sumergida la accionante y su núcleo familiar, consecuencia del desplazamiento al no tener los medios necesarios de subsistencia. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

Ahora, respecto de la ayuda humanitaria de emergencia, dice el peticionario no haber recibido ninguno de los componentes de la Ayuda prevista en la ley, lo cual contribuye a extender en el tiempo la crisis derivada del desplazamiento, puesto que el ciudadano actualmente se encuentra junto con su núcleo familiar, en condiciones de vida que violan sus derechos fundamentales. Así las cosas se deduce que el actor es sujeto de especial protección constitucional por su condición de persona desplazada y que efectivamente no se ha beneficiado de ninguno de los componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, lo cual conlleva una violación de sus derechos mínimos de subsistencia.<sup>4</sup>

Con todo lo anterior, se revocará la decisión en primera instancia, y en su lugar se tutelaré el derecho al mínimo vital, ordenando a la entidad accionada que informe nuevamente una fecha probable de entrega de ayuda humanitaria estipulada en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, el cual cumpla con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, esto es, un termino oportuno y razonable.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

PRIMERO: ENTIENDASE como entidad llamada a garantizar los derechos tutelados en la presente acción a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral, y no el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

SEGUNDO: REVOCASE la sentencia de 26 de enero de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual se amparó el derecho fundamental de petición y se denegaron las demás pretensiones de la demanda. En su lugar, considerar un hecho superado la vulneración al derecho de petición; y amparar la protección de los derechos a la vida digna y al mínimo vital, tanto de la accionante como de su núcleo familiar, con todo lo que ello implica en cuanto a la asistencia humanitaria.

TERCERO: En consecuencia, ORDENASE a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral, informe a la accionante nuevamente una fecha probable de la entrega de ayuda humanitaria estipulada en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, dentro de un termino oportuno y razonable.

Si esta providencia no fuere impugnada, por Secretaría y dentro del término de ley, envíese el expediente a la Corte Constitucional para que se surta la eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 24 de mayo de 2012.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ  
Presidenta

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA:**

1 Corte Constitucional Sentencia T-496/07 Magistrado Ponente Jorge Ivan Palacio

2 Corte Constitucional Sentencia T - 317/09, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

3 Ley 1448 de 2011, Artículo 65 "ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima."

4 Corte Constitucional Sentencia T-541/09

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:30:45