

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Concepto. Alcance

Con el fin de verificar si las entidades accionadas han garantizado el derecho al debido proceso administrativo, frente a la solicitud de los accionantes de ser reparados administrativamente con ocasión de los daños sufridos como víctimas del desplazamiento forzado, estima la Sala pertinente realizar las siguientes consideraciones sobre el contenido del mencionado derecho. “Respecto del debido proceso administrativo, específicamente, este Tribunal Constitucional ha señalado que éste consiste en el respeto a las formas previamente definidas, en punto de las actuaciones que se surtan en el ámbito administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad. (...) La aplicación del derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas constituye un desarrollo del fundamento filosófico del Estado de derecho (Sentencias T-120 de 1993, T-1739 de 2000 y T-165 de 2001). Por virtud de ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes. (...) De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio”.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el debido proceso administrativo: Corte Constitucional, sentencias T-7-46 de 2005 y C-1189 de 2005.

REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA – Procedimiento

El artículo 21 del Decreto 1290 de 2008 prevé que “Los interesados en la reparación individual por vía administrativa deberán diligenciar, bajo la gravedad del juramento, una solicitud con destino al Comité de Reparaciones Administrativas, en un formulario debidamente impreso y distribuido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.” Dicho formulario puede ser presentado ante las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, que tienen la obligación de remitirlo inmediatamente o a más tardar al día siguiente a Acción Social. Según los artículo 19 y 23 de la

norma en comento, una vez Acción Social recibe la mencionada solicitud debe rendir ante el Comité de Reparaciones Administrativas un estudio técnico sobre la calidad de víctimas de los solicitantes, además someterá a su aprobación las medidas de reparación que considere pertinentes con el objeto de que el Comité se pronuncie sobre las mismas. Para ello “el Comité de Reparaciones Administrativas deberá resolver la solicitud de reparación en el orden de recepción, para lo cual contará con un término no mayor de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.” (art. 27). Contra dicha decisión procede el recurso de reposición, como lo señala el parágrafo 1 del artículo 16.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1290 DE 2008

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Vulneración por desconocimiento de trámite para la reparación individual por vía administrativa

Respecto del actor JHAA, como se verifica a folio 25, presentó el formulario correspondiente el 13 de noviembre de 2008 a través de la Personera Municipal de los Patios, que lo remitió a Acción Social el 14 del mismo mes (según el sello de recibido de la mencionada entidad), motivo por el cual se desvirtúa la afirmación hecha en el informe rendido por esta entidad (Fls. 123-137 y 183-206), consistente en que el actor no ha elevado petición alguna tendiente a la reparación. De lo probado en el proceso se observa que han trascurrido más de 18 meses desde la radicación de la solicitud y a la fecha Acción Social no ha asignado un número consecutivo a la petición, ni ha rendido el estudio técnico pertinente ante el Comité de Reparaciones Administrativas. Por tanto, frente a este tutelante encuentra la Sala que al no haberse dado trámite a la solicitud de reparación dentro del término legalmente establecido para resolver la misma de fondo, Acción Social desconoció el derecho al debido proceso administrativo al pretermitir el plazo previsto e impedir que el Comité rinda un concepto de fondo. En lo concerniente a la actora YMM, que realizó la solicitud de reparación el 28 de agosto de 2008 se observa que Acción Social rindió el estudio técnico que obra a folios 198 a 206, el cual fue aprobado por el Comité de Reparaciones Administrativas. Sobre el particular se evidencia que Acción se limita a decir que se aprobó el estudio técnico que presentó, pero en forma alguna acredita que dicha decisión se haya notificado a la interesada, lo que impide que ésta pueda ejercer el derecho de contradicción mediante la interposición del recurso de reposición, en desconocimiento del debido proceso administrativo, máxime cuando el Comité decidió rechazar la solicitud de reparación. De conformidad con las consideraciones hasta aquí expuestas encuentra la Sala

que el derecho al debido proceso administrativo de los actores se ha vulnerado, por lo que es necesario revocar la decisión del A quo de negar el amparo solicitado frente a éstos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil diez (2010).

Radicación número: 25000-23-15-000-2010-01570-01(AC)

Actor: JESUS HERNANDO ANGARITA AYALA Y OTROS

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia del 30 de junio de 2010, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, tuteló los derechos fundamentales de Edilma Ascanio Durán y negó el amparo respecto de Jesús Hernando Angarita Ayala y Yamileth Mejía Mejía.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Jesús Hernando Angarita Ayala, Edilma Ascanio Durán y Yamileth Mejía Mejía, en nombre propio, acudieron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que cese la vulneración de sus derechos fundamentales

a la vida, la existencia digna, el mínimo vital de las personas desplazadas, a la igualdad, de petición, debido proceso, buena fe, participación en defensa de la Constitución y la Ley y el acceso a la administración de justicia.

Solicitan en amparo de los derechos invocados que se le ordene a la Presidencia de la República, la Agencia Presidencial para la Acción Social, en adelante Acción Social, y la Cooperación Internacional, el Ministerio de Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, pagarles a cada uno de ellos el valor de veinte millones de pesos (\$20.000.000), suma que fue “prometida” por las entidades accionadas a título de ayuda económica para rehacer sus proyectos de vida en Bogotá.

Lo anterior, lo fundamentaron en los siguientes hechos y consideraciones (Fls 2-14):

Jesús Hernando Angarita Ayala manifiesta que fue desplazado violentamente de Cúcuta –Santander- por grupos armados ilegales que lo amenazaron de muerte por ser líder comunal y defensor de derechos humanos. Hecho que lo obligó a dejar a sus dos hijas menores de edad en Ocaña –Santander-, y a movilizarse a Bogotá donde está desempleado y sin ingresos económicos.

Edilma Ascanio Durán expresa que es desplazada por la violencia de Cúcuta – Santander-, donde era comerciante de repuestos para vehículos y motocicletas.

Indica que con ocasión de su actividad económica dichos grupos la extorsionaron pidiéndole la entrega de dinero bajo la amenaza de asesinar a sus hijos y que al no pagar la suma de dinero exigida, los grupos armados

ilegales asesinaron el 25 de diciembre de 2006 a su hijo Oscar Edilio Bayona Ascanio.

Comenta que para el año 2009 continuaron extorsionándola al pedirle la entrega de doscientos millones de pesos (\$200.000.000) y que su hijo Rafael Leonardo Bayona Ascanio se integrara al grupo armado. En vista de su negativa, el 2 de febrero de 2010, éste fue asesinado.

Narra que las amenazas de muerte y ultrajes continuaron en contra de sus hijos y nietas, motivo por el cual abandonaron sus propiedades y se radicaron en Bogotá, donde viven en un solo cuarto, en malas condiciones y sin recursos económicos.

Adiciona que continúa recibiendo amenazas en contra de su vida y la de sus familiares, hechos que ha denunciado ante la Fiscalía General de la Nación.

Yamileth Mejía Mejía indica que es desplazada por la violencia del Departamento del Caquetá, donde la guerrilla asesinó a varios de sus familiares y pretendía reclutarla forzosamente, por lo cual fue amenazada de muerte. Dicha situación la obligó a desplazarse con su hijo hacia Bogotá, donde vive sin empleo, ni recursos económicos y sin la ayuda económica que las entidades accionadas le prometieron para realizar su proyecto de vida.

Los accionantes estiman como vulnerados además de los derechos fundamentales invocados, el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de San José de Costa Rica incorporado al bloque de constitucionalidad mediante la Ley 74 de 1968.

CONTESTACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Mediante escrito del 22 de junio de 2010, el apoderado de la entidad accionada indica que los derechos reclamados por Jesús Hernando Angarita Ayala están relacionados con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), asunto que no es competencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Señala que dicha entidad no está legitimada por pasiva en el caso bajo estudio porque carece de competencia en lo concerniente a la atención de la población desplazada y no tiene a cargo el reconocimiento, pago o suministro de las ayudas reclamadas.

Indica que en razón de la facultad del Presidente de la República de desconcentrar algunas funciones, como la atención a la población desplazada se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), que es una persona jurídica diferente e independiente del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Comenta que el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) está coordinado por Acción Social, con el fin de: i) canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables, y ii) ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento de conformidad con la Ley 387 de 1997.

Concluye que la entidad competente respecto de las reclamaciones de las accionantes es Acción social, y que la Presidencia de la República sólo tiene un deber de vigilancia de las entidades a cuyo cargo está la atención a la población desplazada.

CONTESTACIÓN DE LA AGENCIA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL-.

En escritos del 23 y 25 de junio de 2010 (Fl. 123-137) contestó la acción de tutela y agregó el informe técnico del 23 de junio de 2010 suscrito por la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, mediante los cuales manifiesta que no ha vulnerado o puesto en riesgo derecho fundamental alguno de los accionantes.

- Respeto de Edilma Ascanio Durán, la entidad accionada certifica que está incluida en el núcleo familiar de su hijo Yesid Bayona Ascanio, a través de quién se han canalizado todos los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia, en su condición de jefe de hogar.

Frente a la reparación por vía administrativa en razón de los homicidios de sus dos hijos, la entidad accionada precisa respecto de la solicitud por la muerte de Rafael Leonardo Bayona Ascanio, que el término de 18 meses que tiene la entidad para pronunciarse no se ha vencido, pues el formulario fue radicado el 10 de marzo de 2010. En el mismo sentido agrega que el orden de radicación de las solicitudes es de obligatorio cumplimiento so pena de violar el derecho a la igualdad de las demás personas destinatarias de la reparación.

Agrega que la accionante presentó una solicitud de reparación administrativa por la muerte de Rafael Leonardo Bayona, pero no por el homicidio de Oscar Edilio Bayona Ascanio, lo que constató al revisar la copia del formulario que la accionante anexó a la solicitud de tutela y que no tiene sello de recibido por parte de Acción Social. En todo caso aclara que no hay lugar a la solicitud respecto de Oscar Edilio por cuanto la compañera permanente e hijos tienen mejor derecho que la petente.

- En lo atinente a Yamileth Mejía Mejía, Acción Social informa: i) que se encuentra incluida en el RUPD (registro único de población desplazada) desde el 3 de abril de 2006, y ii) sobre los componentes de ayuda humanitaria que le ha suministrado (asistencia alimentaria, auxilios de arriendo, apoyos económicos, entre otros).

La entidad accionada pone de presente que halló las solicitudes de protección de la señora Mejía Mejía por haber recibido amenazas, así como por la “reparación individual por vía administrativa por lesiones que causaron incapacidad y desplazamiento forzado”, con ocasión de las cuales el 13 de febrero de 2010 rindió un estudio técnico ante el Comité de Reparaciones Administrativas, recomendando no reconocer su calidad de víctima, y que dicha sugerencia fue acogida por el mencionado Comité (FI. 198-206).

Así mismo, comenta que a Yamileth Mejía Mejía y a Jesús Hernando Angarita Ayala se les han entregado sumas de dinero para la creación de un proyecto de generación de ingresos, acompañado de la capacitación necesaria para desarrollarlos.

- Frente a Jesús Hernando Angarita Ayala, rinde un informe detallado de las declaraciones de desplazamiento forzado que éste presentó y de los

componentes de ayuda humanitaria que se le han entregado (asistencia alimentaria, auxilios de arriendo, apoyos económicos, entre otros).

Afirma que una vez revisadas las bases de datos por reclamaciones de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008, no se encontró solicitud alguna por “la muerte de algún familiar u otro hecho victimizante” (Fl. 184); la entidad informa igualmente que no se radicó el formulario del accionante por cuanto *“la población en situación de desplazamiento forzado que está inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) **no debe diligenciar el formulario** para acceder al programa de reparación individual por vía administrativa, porque su información reposa en la base de datos de Acción Social y de allí será extraída con el fin de no someter a los ciudadanos a un trámite innecesario y en aras de la economía, celeridad y austeridad administrativa”* (Fl. 188).

Estima que los accionantes al manifestar que el gobierno nacional ha prometido pagarles \$20.000.000, en realidad están buscando el reconocimiento de la indemnización solidaria por vía administrativa creada por el Decreto 1290 de 2008 en su artículo 5º, el cual *“...establece que la indemnización para las víctimas del desplazamiento forzado puede ser de hasta veintisiete (27) salarios mínimos legales mensuales...”* (Fl. 129).

Destaca que no discute el derecho a la justa reparación de las víctimas, sin embargo para la entidad *“dicha obligación debe recaer principalmente en cabeza de quienes generaron tal afectación, de lo contrario se desconocería el principio de responsabilidad que exige, que los daños antijurídicos deben ser reparados por el Estado cuando con una acción u omisión de la administración pública se causa perjuicio a un particular, que no está obligado a resistir”* (Fl. 136), por tanto, en su juicio la obligación de brindar

asistencia social a la población desplazada no genera el deber de indemnizar o reparar todos los perjuicios ocasionados con ocasión del desplazamiento.

Finaliza resaltando que la competencia de Acción Social se limita a rendir ante el Comité el estudio técnico, y que la facultad de determinar si se reconoce la condición de víctima del solicitante y de otorgar las medidas de reparación consagrada en el Decreto 1290 de 2008, son una prerrogativa del Comité de Reparaciones Administrativas.

CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Mediante escrito del 24 de junio de 2010 (155-170), por medio de apoderado la entidad accionada expresa que no tiene un programa de asistencia económica, social, educativa o de sustento del mínimo vital, pues este tipo de ayudas son competencia de Acción Social, siendo así, afirma que no le asiste razón a los accionantes al afirmar que el Ministerio les prometió una ayuda económica por el valor de \$20.000.000.

Manifiesta que bajo la vigencia del Decreto 2816 de 2006 y en aplicación del Auto 200 de 2007 de la Corte Constitucional, se otorgaron diversas medidas de protección a Jesús Hernando Angarita Ayala, consistentes en el apoyo brindado por la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la entrega de varias ayudas económicas por el valor total de \$4.697.933.

Afirma en relación con la señora Yamileth Mejía Mejía, que ésta solicitó protección en abril de 2007 y se le entregó por concepto de apoyo económico la suma de \$5.507.680. Informa que ella pidió ser incluida en el programa para la protección de víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005, sin embargo,

que el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- consideró su nivel de riesgo como ordinario, por lo cual no fue incluida.

Esgrime respecto de la señora Edilma Ascanio Durán, que ésta demandó protección en marzo de 2010, y que le informó que no hacía parte de las poblaciones comprendidas por el Decreto 2816 de 2006, pero que no obstante ofició a la Policía Metropolitana de Bogotá y a la Fiscalía General de la Nación con el objeto de coordinar la realización de revistas preventivas en su domicilio por parte de la Policía y comunicar a la autoridad competente las amenazas de las cuales es víctima la accionante.

Adiciona que el Ministerio a través de la Dirección de Derechos Humanos cuenta con el procedimiento establecido en el Decreto 1740 de 2010 para las solicitudes de protección, motivo por el cual la acción de tutela es improcedente pues con ésta no pueden suplirse los trámites previstos legalmente.

CONTESTACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y CONCILIACIÓN

Mediante escrito del 23 de junio de 2010 el Presidente de la Comisión solicita se declare improcedente la acción de tutela respecto de la referida entidad, toda vez que la autoridad competente es el Comité de Reparaciones Administrativas, el cual es un órgano de decisión creado por el artículo 15 del Decreto 1290 de 2008, a su juicio con autonomía e independencia de la Comisión.

Sostiene que la “promesa” reclamada por los accionantes, realmente hace referencia al programa de reparación administrativa prevista en el decreto

nombrado anteriormente, así mismo precisa que únicamente Yamileth Mejía Mejía está inscrita para recibir la indemnización correspondiente, según la consulta realizada por la entidad en la base de datos de Acción Social.

Aclara que si bien el Comité tiene la obligación de otorgar las medidas de reparación, *“...esto sólo es posible una vez Acción Social, como Secretaría Técnica del Comité, le remita el estudio técnico sobre la calidad de la víctima y la definición de las medidas de reparación por vía administrativa que correspondan en cada caso concreto.”* (Fl. 174).

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia del 30 de junio de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, tuteló el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas de Edilma Ascanio Durán y negó el amparo solicitado por Jesús Hernando Angarita Ayalala y Yamileth Mejía Mejía, por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 210-216 vuelto):

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la finalidad de la acción de tutela y la posición de la Corte Constitucional frente a la protección de la población desplazada en la sentencia T-025 de 2004, precisa que *“cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”* (Fl. 214 vuelto).

Sostiene que la ayuda humanitaria prevista en el Decreto 2569 de 2000 que reglamenta la Ley 387 de 1997, otorga al desplazado el derecho de exigir atención humanitaria de emergencia para satisfacer sus necesidades

primarias, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su sostenimiento.

Considera que Acción Social ha brindado diversos auxilios a Jesús Hernando Angarita y a Yamileth Mejía Mejía, al entregarles las ayudas humanitarias y financiar su proyectos productivos; agrega que además se encuentran afiliados al Régimen Contributivo de Salud, lo que le permite inferir que están en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Expresa respecto de la señora Edilma Ascanio Durán que Acción Social no ha entregado la ayuda humanitaria de emergencia, por lo cual se le ordenó que en el plazo de 15 días hiciera efectiva su entrega.

Estima respecto del autosostenimiento o estabilidad socioeconómica, que la obligación del Estado se contrae a la implementación de programas y proyectos destinados a facilitar para los desplazados el acceso material al mercado laboral o productivo; labor que de acuerdo con lo probado en el proceso ha cumplido Acción Social frente a Jesús Hernando Angarita y Yamileth Mejía Mejía, no siendo así respecto de Edilma Ascanio Duran, por lo cual se ordenó a Acción Social adelantar las gestiones necesarias destinadas a su estabilización socioeconómica.

El Tribunal negó la solicitud de amparo consistente en la entrega de \$20.000.000 para cada uno de los accionantes, pues considera que la acción de tutela no fue instituida para el reconocimiento de prestaciones económicas, ni para omitir los procedimientos ordinarios y administrativos establecidos para la reparación de víctimas.

RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante escrito del 12 de julio de 2010, los accionantes impugnaron la sentencia antes descrita por las siguientes razones (Fls. 224-225):

Afirman que el Tribunal desconoce sus derechos como desplazados y no les brinda el mismo tratamiento aunque se encuentran en situación similar de hecho y de derecho, por lo cual solicitan que se profiera una nueva sentencia en la cual se ordene para cada uno el pago de la suma de \$20.000.000, en virtud de la “promesa” que les ha hecho el gobierno.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1º- Competencia.

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta por los accionantes contra el fallo de tutela proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

I. Consideraciones preliminares

Del derecho al debido proceso administrativo

Con el fin de verificar si las entidades accionadas han garantizado el derecho al debido proceso administrativo, frente a la solicitud de los accionantes de ser reparados administrativamente con ocasión de los daños sufridos como víctimas del desplazamiento forzado, estima la Sala pertinente realizar las siguientes consideraciones sobre el contenido del mencionado derecho.

“Respecto del debido proceso administrativo, específicamente, este Tribunal Constitucional ha señalado que éste consiste en el respeto a las formas previamente definidas, en punto de las actuaciones que se surtan en el ámbito

administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad. En reciente fallo, precisó:

“El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas (Sentencia T-1263 de 2001). Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados” (Sentencia T-772 de 2003).

(...)

*La aplicación del derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas constituye un desarrollo del fundamento filosófico del Estado de derecho (Sentencias T-120 de 1993, T-1739 de 2000 y T-165 de 2001). **Por virtud de ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes.***

(...)

De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

La Corte ha indicado (Sentencias T-442 de 1992, T-020 y T-386 de 1998, T-009 de 2000 y T-1013 de 1999) que la cobertura del debido proceso administrativo se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos.”¹”² (Resaltado fuera de texto).

¹ Ver sentencia T-746 de 2005, fundamentos No. 3.2. a 3.4.

² Corte Constitucional, sentencia C-1189 de 2005.

En el mismo sentido podemos apreciar las siguientes consideraciones sobre la relación estrecha entre el derecho al debido proceso administrativo y el principio de legalidad:

“La Corte Constitucional ha considerado que, “...el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122).”³

En efecto, ha concluido la Corte que el debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad, representa un límite jurídico al desarrollo de las potestades administrativas, en la medida en que las autoridades únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas en virtud de la Constitución o la ley. Ello ocurre, por una parte, porque conocerán de antemano cuáles son los medios para controvertir e impugnar lo resuelto en su contra, y por la otra, porque sabrán los términos dentro de los cuales deberán presentar las alegaciones y recursos procedentes a su favor.⁴

II. Análisis del caso en concreto

En el asunto bajo estudio cada uno de los accionantes en su condición de desplazados por la violencia solicitan que se condene a las entidades demandadas a pagar la suma de \$20.000.000, dicha pretensión la contextualizan en medio de la narración de las agresiones y amenazas de las cuales han sido víctimas por parte grupos ilegales (guerrilla o paramilitares), y de la situación de precariedad que están afrontando al carecer de los recursos económicos necesarios para sostenerse.

³ Ver sentencia T-982 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁴ *Ibídem*

Por su parte el Tribunal Administrativo del Huila respecto del objeto principal de la acción de tutela instaurada, esto es, la entrega de \$20.000.000 a título de reparación a las víctimas, estima que este mecanismo judicial de defensa es improcedente para ordenar el pago de dicha suma de dinero. No obstante lo anterior, al advertir que Edilma Ascanio Durán no ha recibido la atención humanitaria de emergencia, ni ha sido incluida en los programas de estabilización de socioeconómica, le ordenó a Acción Social adelantar las gestiones pertinentes para que se le brinden a ésta dichos componentes de la atención integral a la población desplazada.

En criterio de la Sala el referido Tribunal no tuvo en cuenta si respecto de los accionantes las entidades demandadas siguieron el procedimiento legalmente establecido para el reconocimiento de la reparación administrativa, que constituye un asunto distinto a que la acción de tutela sea el mecanismo judicial procedente para el pago de la indemnización reclamada.

En ese orden de ideas estima la Sala necesario verificar si las entidades accionadas garantizaron el derecho al debido proceso administrativo de los petentes respecto de las solicitudes de reparación elevadas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el numeral I de la parte motiva de esta providencia.

Para tal efecto se precisará cuál es el trámite legalmente establecido para la reparación administrativa de conformidad con el Decreto 1290 de 2008, que tiene por objeto conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que hubieren sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos al margen de la ley (art. 1), en tanto de los hechos relatados en el escrito de tutela se infiere que los

accionantes pretenden ser indemnizados en razón de los daños sufridos por el desplazamiento forzado, la muerte de sus hijos y las lesiones personales ocasionadas por paramilitares y guerrilleros.

a. Del procedimiento establecido en el Decreto 1290 de 2008

El artículo 21 del Decreto 1290 de 2008 prevé que “Los interesados en la reparación individual por vía administrativa deberán diligenciar, bajo la gravedad del juramento, una solicitud con destino al Comité de Reparaciones Administrativas, en un formulario debidamente impreso y distribuido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.”

Dicho formulario puede ser presentado ante las alcaldías municipales, **personerías municipales**, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, que tienen la obligación de remitirlo inmediatamente o a más tardar al día siguiente a Acción Social.

Según los artículo 19 y 23 de la norma en comento, una vez Acción Social recibe la mencionada solicitud debe rendir ante el Comité de Reparaciones Administrativas un estudio técnico sobre la calidad de víctimas de los solicitantes, además someterá a su aprobación las medidas de reparación que considere pertinentes con el objeto de que el Comité se pronuncie sobre las mismas.

Para ello “el Comité de Reparaciones Administrativas deberá resolver la solicitud de reparación en el orden de recepción, para lo cual contará con un

término no mayor de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.” (art. 27). Contra dicha decisión procede el recurso de reposición, como lo señala el parágrafo 1 del artículo 16.

El Comité de Reparaciones Administrativas está integrado por los siguientes miembros de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (art. 16):

- “a) El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo preside;
- b) El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social o su delegado, quien hará las veces de Secretario Técnico;
- c) El Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación o su delegado;
- d) Un miembro de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en representación de las víctimas, elegido por este organismo, cuya representación será indelegable.”

Finalmente es necesario resaltar que de conformidad con el artículo 15 el Comité de Reparaciones Administrativas está a cargo de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en lo relacionado con el otorgamiento de las medidas de resarcimiento previstas en el referido decreto.

b. Análisis de las solicitudes de reparación elevadas por los accionantes

Una vez descrito a grandes rasgos en qué consiste el procedimiento previsto en el Decreto 1290 de 2008, se estudiará cuál fue el trámite que las entidades accionadas le dieron a las mencionadas solicitudes.

Frente al caso en concreto esta Sala pudo constatar a partir del acervo probatorio que la accionante Edilma Ascanio Durán presentó el formulario de reparación el 10 de marzo de 2010 (Fl. 28), por lo que sólo han transcurrido 5 meses, en consecuencia no ha vencido el término de 18 meses previsto por el Decreto 1290 de 2008, para que el Comité de Reparaciones Administrativas resuelva de fondo la referida solicitud.

Por consiguiente la Sala no advierte vulneración alguna al debido proceso administrativo, dado que la administración está estudiando la reclamación de la petente en el marco de las facultades y límites legales. Sobre el particular se subraya que la acción de tutela no puede emplearse para remplazar los procedimientos legalmente establecidos para agotar los trámites administrativos.

Respecto de Jesús Hernando Angarita Ayala, como se verifica a folio 25, presentó el formulario correspondiente el 13 de noviembre de 2008 a través de la Personera Municipal de los Patios, que lo remitió a Acción Social el 14 del mismo mes (según el sello de recibido de la mencionada entidad), motivo por el cual se desvirtúa la afirmación hecha en el informe rendido por esta entidad (Fls. 123-137 y 183-206), consistente en que el actor no ha elevado petición alguna tendiente a la reparación.

De lo probado en el proceso se observa que han trascurrido más de 18 meses desde la radicación de la solicitud y a la fecha Acción Social no ha

asignado un número consecutivo a la petición, ni ha rendido el estudio técnico pertinente ante el Comité de Reparaciones Administrativas.

Por tanto, frente a este tutelante encuentra la Sala que al no haberse dado trámite a la solicitud de reparación dentro del término legalmente establecido para resolver la misma de fondo, Acción Social desconoció el derecho al debido proceso administrativo al pretermitir el plazo previsto e impedir que el Comité rinda un concepto de fondo.

En lo concerniente a Yamileth Mejía Mejía, que realizó la solicitud de reparación el 28 de agosto de 2008 (Fl. 192⁵) se observa que Acción Social rindió el estudio técnico que obra a folios 198 a 206⁶, el cual fue aprobado por el Comité de Reparaciones Administrativas.

Sobre el particular se evidencia que Acción se limita a decir que se aprobó el estudio técnico que presentó, pero en forma alguna acredita que dicha decisión se haya notificado a la interesada, lo que impide que ésta pueda ejercer el derecho de contradicción mediante la interposición del recurso de reposición⁷, en desconocimiento del debido proceso administrativo, máxime cuando el Comité decidió rechazar la solicitud de reparación.

⁵ Según el informe rendido por Acción Social.

⁶ Decreto 1290 de 2008. ARTÍCULO 19. *SECRETARÍA TÉCNICA*. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, será la entidad encargada de recibir y tramitar las solicitudes de reparación; presentar al Comité de Reparaciones Administrativas el estudio técnico sobre la acreditación de la calidad de víctimas de los solicitantes, y ejecutar las medidas de reparación que se recomienden en cada caso.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, cuando lo considere necesario, suscribirá los convenios con las entidades públicas o privadas para la aplicación e implementación de las medidas de reparación.

⁷ Decreto 1290 de 2008, artículo 16.

De conformidad con las consideraciones hasta aquí expuestas encuentra la Sala que el derecho al debido proceso administrativo de Jesús Hernando Angarita Ayala y Yamileth Mejía Mejía se ha vulnerado, por lo que es necesario revocar la decisión del A quo de negar el amparo solicitado frente a éstos.

c. De las órdenes a proferir

El numeral 1 de la parte resolutive de la sentencia controvertida tutela el derecho a la vida digna de Edilma Ascanio Durán al advertir que no ha recibido la atención humanitaria de emergencia, ni ha sido incluida en los programas de estabilización de socioeconómica, ordenando a Acción Social adelantar las gestiones pertinentes para que se le brinden a ésta dichos componentes de la atención integral a la población desplazada.

La Sala comparte la orden emitida por el juez de primera instancia de amparar los derechos a la vida digna de la accionante, pues en efecto Acción Social no le ha brindado a ésta la atención especial que requiere aunque han transcurrido cuatro meses desde que fue inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, motivo por el cual confirmará el numeral antes señalado.

Frente a los accionantes Jesús Hernando Angarita Ayala y Yamileth Mejía Mejía se revocará el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia impugnada que negó el amparo solicitado, para en su lugar tutelar el derecho al debido proceso administrativo.

En consecuencia, para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental vulnerado se ordenará lo siguiente:

- 1 A la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1290 de 2008 y con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, elabore y envíe al Comité de Reparaciones Administrativas el estudio técnico de la solicitud de reparación administrativa elevada por Jesús Hernando Angarita Ayala.

- 2 Al Ministro del Interior y Justicia, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y al Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Conciliación, que adelanten todas las gestiones pertinentes para que a través del Comité de Reparaciones Administrativas, en el término de quince (15) días contados desde el momento en que Acción Social someta a su aprobación el estudio técnico de la solicitud de reparación presentada por Jesús Hernando Angarita Ayala, se pronuncie de fondo sobre la misma y notifique la respuesta correspondiente.

Sobre la segunda de las órdenes emitidas es necesario precisar que se requiere a los funcionarios antes señalados porque de conformidad con el artículo 16 del Decreto 1290 de 2008 son integrantes del Comité de Reparaciones Administrativas, cuyo pronunciamiento es indispensable para resolver la solicitud del accionante.

- 3 A la Comisión Nacional de Reparación y Conciliación y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, adelanten las gestiones pertinente para que en el término de 48 horas a partir de la notificación de esta providencia, notifiquen en debida

forma el acto administrativo mediante el cual el Comité de Reparaciones Administrativas resolvió la solicitud de reparación presentada por Yamileth Mejía Mejía.

Esta orden se emite a la referida Comisión y a Acción Social, porque la primera es la responsable frente al otorgamiento de las medidas de reparación a través del Comité de Reparaciones Administrativas, y porque el segundo es la Secretaría Técnica de éste, de acuerdo con los artículos 15 y 16 del Decreto 1290 de 2008.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. CONFÍRMASE el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia del 30 de junio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, que tuteló el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas de Edilma Ascanio Durán.

2. REVÓCASE el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia antes mencionada que negó el amparo solicitado por Jesús Hernando Angarita Ayala y Yamileth Mejía Mejía. En su lugar, tutélase el derecho fundamental al debido proceso administrativo de dichos accionantes, por las razones expuestas en esta providencia.

En consecuencia **ORDÉNASE:**

1. A la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1290 de 2008 y con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, elabore y envíe al Comité de Reparaciones Administrativas el estudio técnico de la solicitud de reparación administrativa elevada por Jesús Hernando Angarita Ayala.
2. Al Ministro del Interior y Justicia, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y al Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Conciliación, que adelanten todas las gestiones pertinentes para que a través del Comité de Reparaciones Administrativas, en el término de quince (15) días contados desde el momento en que Acción Social someta a su aprobación el estudio técnico de la solicitud de reparación presentada por Jesús Hernando Angarita Ayala, se pronuncie de fondo sobre la misma y notifique la respuesta correspondiente.
3. A la Comisión Nacional de Reparación y Conciliación y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, adelanten las gestiones pertinente para que en el término de 48 horas a partir de la notificación de esta providencia, notifiquen en debida forma el acto administrativo mediante el cual el Comité de

Reparaciones Administrativas resolvió la solicitud de reparación presentada por Yamileth Mejía Mejía.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE. Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ