

Defensoría del Pueblo Colombia

El derecho de petición de las víctimas del conflicto armado en época de pandemia por COVID-19.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo Colombia

Derecho a la salud y medidas de protección contra el COVID-19 de las personas privadas de la libertad.

Sentencia:

13 de agosto de 2020

25000-23-15-000-2020-02377-01(AC)

Defensoría del Pueblo

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Ángela María Sánchez Rojas
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Heidi Abuchaibe Abuchaibe
Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales
Se desempeñó como Delegada entre febrero de 2021 y el 31 de agosto del mismo año.

Consejo de Estado

Marta Nubia Velázquez Rico
Presidente

Milton Chaves García
Magistrado ponente

La elaboración y coordinación de esta cartilla estuvo a cargo de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, de la Vicedefensoría del Pueblo y del equipo de la presidencia del Consejo de Estado. Contó con el acompañamiento del despacho ponente de la sentencia.

Autor
Lilia Ávila

© Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N.o 10-32
Teléfonos: 314 4000 - 314 7300, ext. 2718

Presentación

La Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, es la encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en Colombia, según lo establece el artículo 282 de la Constitución Política. Para lograr este objetivo, implementa diversas actividades pedagógicas que fortalecen el conocimiento y la apropiación de la cultura de los derechos humanos, expresada, entre otras, en las decisiones judiciales de las altas cortes.

A su vez, el Consejo de Estado es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y el cuerpo consultivo del Gobierno nacional. A través de sus salas y secciones, esta institución se pronuncia sobre diversas materias entre las que se destacan, el ejercicio y la garantía de los derechos políticos, así como la vulneración de derechos fundamentales, colectivos, laborales.

El 7 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo suscribió un memorando de entendimiento con el Consejo de Estado. La finalidad de este memorando es sumar esfuerzos para desarrollar diversas acciones encaminadas a la investigación, capacitación y difusión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en las siguientes materias:

- Derechos humanos
- Derecho internacional humanitario
- Responsabilidad extracontractual por fallas en el servicio a cargo de la fuerza pública
- Derechos de los trabajadores en el ámbito administrativo
- Enfoque de género
- Derechos colectivos y derechos políticos

De igual manera, este acuerdo busca fomentar estos principios:

- Transparencia
 - Acceso a la información pública
 - Participación ciudadana en la gestión pública
 - Celeridad
- Confianza de la ciudadanía

Se trata de una estrategia interinstitucional de pedagogía y divulgación de jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos, proferida durante 2020 por el Consejo de Estado.

Cada documento está construido con un lenguaje que permite edificar la cultura y la vivencia de los derechos humanos. En esta cartilla, usted encontrará:

- Un breve resumen de los hechos de cada sentencia
- La decisión que tomó este alto tribunal
- La importancia de la decisión en materia de derechos humanos
- Su utilidad en términos prácticos para la ciudadanía
- Los derechos analizados, protegidos y reconocidos en la decisión
- Las personas o el grupo de personas beneficiadas o perjudicadas por el fallo
- El cambio que produce la decisión adoptada

En conclusión, estas cartillas buscan divulgar de manera clara, concreta y sencilla algunas de las decisiones más relevantes del Consejo de Estado, así como su impacto en la vida de las personas que habitan en el territorio nacional.

Martha Nubia Velazquez
Presidente 2021
Consejo de Estado

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

El derecho de petición de las víctimas del conflicto armado en época de pandemia por COVID-19¹

Colombia y el mundo entero se encuentran en la imperiosa necesidad de tomar medidas de urgencia para contrarrestar los graves efectos de la emergencia ocasionada por la pandemia del virus que causa el COVID-19. Sus efectos, sin duda, permean la vigencia de los derechos humanos de las personas víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado interno.

Para el mes de marzo de 2020, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 417, declaró el «Estado de emergencia económica, social y ecológica derivado de la pandemia por Covid-19». Por ello, en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), anunció las medidas que adoptaría para garantizar los derechos fundamentales de la población víctima de violencia durante el periodo de aislamiento obligatorio. Una de estas acciones consistía en brindar ayudas humanitarias.

El caso de José Humberto Gómez Herrera que fue conocido por el Consejo de Estado, es un ejemplo de una acción de tutela en garantía de derechos fundamentales en época de pandemia por COVID-19.

¿Qué fue lo que paso?

Como millones de colombianos, José Humberto Gómez Herrera es desplazado y víctima reconocida

¹ Esta cartilla se elaboró con sustento en la sentencia del 13 de agosto de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Exp. 25000-23-15-000-2020-02377-01[AC]. C. P.: Gabriel Valbuena Hernández, demandante: José Humberto Gómez Herrera.

del conflicto armado. Es integrante de una de las 500 familias que ocupó la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) entre los años 1999 y 2002 para exigir del Gobierno nacional atención a sus necesidades de alimentación, vestuario, trabajo, salud, vivienda, educación para sus hijos e inclusión en los diferentes programas diseñados para la población desplazada.

Verificadas las condiciones de hacinamiento y la omisión de las autoridades para atender la subsistencia en condiciones dignas de los ocupantes del CICR, en el mes de marzo de 2000, el Defensor del Pueblo de la Regional Bogotá interpuso acción de tutela para salvaguardar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

La tutela fue rechazada por el Juzgado 37 Penal del Circuito de Bogotá, determinación que fue confirmada por el Tribunal Superior de esta misma ciudad. El caso llegó a revisión de la Corte Constitucional, organismo que resolvió que las autoridades habían vulnerado varios derechos fundamentales de los ocupantes del CICR y, mediante la Sentencia T-1635 de 2000, ordenó al Presidente de la República dar una solución definitiva y eficaz.

En representación de 226 víctimas que fueron amparadas en la Sentencia T-1635, quienes consideraron que el Estado colombiano no cumplió la orden de la Corte Constitucional, José Humberto Gómez Herrera y otros presentaron el caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el año 2007.

Fundamentaron la solicitud, entre otros hechos, en la suspensión de las ayudas humanitarias, en la no solución efectiva de vivienda, en el rechazo por parte del Juzgado 37 Penal del Circuito de siete (7) incidentes de desacato interpuestos por incumplimiento de la Sentencia T-1635 de 2007 y en la abstención de las autoridades de dar curso a

las denuncias presentadas por fraude a resolución judicial. Consideraron que con su actuación el Estado colombiano continúa vulnerando sus derechos a la vida, al debido proceso, a la honra, a la dignidad, a la familia, a la igualdad ante la ley y la protección judicial, así como los derechos de los niños, entre otros.

El señor Gómez Herrera y los demás peticionarios informaron al organismo internacional acerca de homicidios, hostigamientos y amenazas en contra de sus líderes sociales y presentaron documentos sobre denuncias ante la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y ante los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional, pero no obtuvieron resultados positivos.

El caso fue admitido y hoy se encuentra en estudio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], donde se identifica como Informe No. 75/18. Petición 442-07. Admisibilidad. José Humberto Gómez Herrera y otros - Colombia.

Ahora bien, en el marco del estado de emergencia declarado por el Gobierno nacional a causa del COVID-19, los días 24, 25 y 27 de marzo, José Humberto Gómez Herrera presentó dos derechos de petición: el primero dirigido a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos solicitando acoger las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Resolución 01/2020² y considerar la entrega de ayudas humanitarias a las víctimas de violencia beneficiarias del caso 442-07, durante la emergencia social³; el segundo, a la Defensoría del Pueblo solicitando copia de la coadyuvancia presentada ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el mismo

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución 01 del 10 de abril de 2020. Pandemia y Derechos Humanos en América.*

3 Consejo de Estado. Sentencia de Segunda Instancia. Radicación 25000-23-15-000-2020-02377-01(AC). C. P.: Gabriel Valbuena Hernández, p. 3.

objetivo.

Al considerar que las autoridades no prestaron una respuesta adecuada a sus peticiones y que por esta razón vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, de petición, a la igualdad y a la dignidad humana, el 23 de junio de 2020, José Humberto presentó acción de tutela ante los juzgados administrativos de Bogotá solicitando, por una parte, que el Presidente de la República tuviera en cuenta para la expedición de los decretos dentro de la pandemia, las recomendaciones de la Resolución 01 de 2020 de la CIDH y hacerlas cumplir para los beneficiarios del caso 442-07 de la Corte IDH. Por otra parte, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregue las ayudas humanitarias para los beneficiarios del caso 442-07 hasta que pase la emergencia ocasionada por el COVID-19, con el fin de que tuvieran cómo subsistir.

La acción de tutela interpuesta fue resuelta en primer lugar por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que decidió, por un lado, negar la solicitud de hacer cumplir las recomendaciones contenidas en la Resolución 01 de 2020 de la CIDH, pues señaló que por este medio ello no era posible, ya que los organismos internacionales tienen sus propios procedimientos y recursos; y, por el otro lado, negar la protección al derecho fundamental de petición.

Una vez más esta decisión fue controvertida, razón por la cual, llegó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado. El señor Gómez Herrera insistió en que las recomendaciones de un organismo internacional son vinculantes para Colombia y que, por lo tanto, tienen que hacerse cumplir; en consecuencia, la tutela es procedente para exigir la protección de sus derechos. Así mismo, señaló que las autoridades no dieron respuesta de fondo a sus derechos de petición.

En primer lugar, el Consejo de Estado se ocupó de analizar las reglas generales del derecho fundamental de petición, pero también las reglas especiales que debe tener en cuenta la autoridad, en este caso la UARIV, al momento de resolver peticiones de las personas que, como José Humberto, se encuentran en condición de desplazamiento por causa del conflicto armado interno. Recalca que el derecho de petición en estos casos tiene una protección reforzada, es decir, que la atención debe ser preferencial, por encontrarse ante un sujeto de especial protección que padece violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales.

Concluyó que la UARIV, el organismo competente para resolver de fondo la petición de ayuda humanitaria en época de pandemia, no ofreció una respuesta congruente.

En segundo lugar, la Alta Corporación analizó la posibilidad o no de aplicar por vía de tutela la Resolución 01 de 2020, mediante la cual la CIDH, en ejercicio de su mandato, fija «estándares y recomendaciones bajo la convicción de que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención de la pandemia deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos».

Citando como antecedentes las Sentencias SU-146 de 2020 y SU-378 de 2014⁴, centró el análisis en determinar si es posible ordenar al Estado colombiano dar cumplimiento o acoger las observaciones realizadas por un ente internacional. En palabras del Consejo de Estado:

Si bien la acción de tutela no es procedente para exigir el cumplimiento de observaciones o recomendaciones emitidas por órganos internacionales, sí se hace posible que, en

⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-378 de 2014. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Acción de tutela para obtener el cumplimiento de los dictámenes proferidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

la búsqueda de protección de derechos fundamentales, se sugiera a la accionada estudiar la posibilidad de aplicar esa disposición con el fin de prevenir o restablecer una situación de vulneración de esos derechos fundamentales que afecte al peticionario⁵.

¿Qué decidió el Consejo de Estado?

Revocó el fallo de tutela de primera instancia, proferido el 7 de julio de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, dispuso lo siguiente:

Tuteló los derechos fundamentales invocados como vulnerados por el señor José Humberto Gómez Herrera.

Ordenó a la UARIV dar respuesta de fondo al derecho de petición relacionado con el otorgamiento de ayuda humanitaria en época de pandemia para las víctimas reconocidas del conflicto.

Ordenó a la UARIV que, para ofrecer dicha respuesta, debe hacer un análisis integral de los decretos expedidos por el Gobierno nacional respecto de las ayudas humanitarias, de las políticas públicas para entrega de ayudas a las víctimas del conflicto y de la Resolución 01 de 2020 de la CIDH.

La razón que llevó al Consejo de Estado a tomar la decisión se fundamentó en que la UARIV no ofreció una respuesta congruente a la solicitud presentada en el mes de marzo de 2020 por el señor José Humberto Gómez Herrera. En el marco de los criterios y las características fijadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no le contestó de manera clara, precisa y coherente si en condición de víctima reconocida del conflicto

⁵ Ob. cit., Consejo de Estado. Sentencia de Segunda Instancia, p. 25.

armado, el señor Gómez Herrera es beneficiario de la ayuda humanitaria durante el tiempo que perdure la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica a causa de la pandemia por COVID-19.

Dadas las condiciones actuales generadas por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada a raíz del COVID-19, la cual, sin duda alguna, afecta la vigencia de los derechos humanos, la respuesta que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional, cuando ejercen este derecho, además de pronta y oportuna, debe ser de fondo y clara y, si ella está llamada a prosperar, debe ofrecer las herramientas y rutas dispuestas por el Estado para hacer efectivos sus derechos.

Es deber de la UARIV, como entidad competente para resolver las peticiones de entrega de ayudas humanitarias, señalar al peticionario la fecha cierta en que esta se hará efectiva, por supuesto, si a ella tiene derecho.

No es admisible que la autoridad competente limite una respuesta de esta naturaleza solo a señalar al interesado el trámite interno que debe adelantar para obtenerla, como tampoco lo es que responda con evasivas o de manera formal, porque si procede de una u otra forma no satisface el fondo de la petición y no ofrece una atención definitiva y directa a lo demandando, que no es otra cosa que la entrega de ayuda humanitaria, primordial y en estrecha conexión con el derecho fundamental al mínimo vital.

¿Por qué es importante esta sentencia?

Son tres las razones que le otorgan importancia a esta sentencia del Consejo de Estado, pues con ella se garantizan derechos fundamentales de las personas reconocidas por el Estado colombiano como víctimas del conflicto armado:

Hace evidente el deber de Colombia con los organismos internacionales, al incorporar las recomendaciones y los estándares contenidos en la Resolución 01 de 2020 de la CIDH, en el entendido de que, si bien las observaciones de este organismo no son vinculantes, para el pleno respeto de los derechos humanos resulta procedente que los Estados las tengan en cuenta al momento de adoptar las medidas para la contención de la pandemia.

Reitera las reglas básicas que rigen el derecho de petición y las relaciona con las observaciones y recomendaciones de la CIDH (Resolución 01 de 2020) para evaluar la atención de las víctimas. En tal sentido, ordena a la autoridad competente que, para proferir respuesta de fondo al accionante, debe hacerlo en el marco de un análisis integral de los decretos expedidos por el Gobierno nacional respecto de las ayudas humanitarias, de las políticas públicas para entrega de ayudas a las víctimas del conflicto y de la Resolución 01-2020 de la CIDH.

Reafirma que quienes se encuentran en situación de desplazamiento por causa del conflicto armado tienen afectaciones más intensas y más profundas para el goce efectivo de sus derechos, habida cuenta de las circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión que viven. Estas circunstancias exigen del Estado brindarles un trato preferente que se materializa, entre otros hechos, en la prontitud con que deben ser atendidas, por ejemplo, la entrega de las ayudas humanitarias y con ellas la garantía de al menos la subsistencia mínima.

¿Para qué sirve esta sentencia?

Es un precedente importante que puede ser tenido en cuenta por las personas que están en condición de desplazamiento forzado y que necesitan acudir a la acción de tutela como mecanismo para exigir la protección del derecho fundamental de petición, cuando el Estado colombiano omite el deber

ineludible de contestar de fondo, de manera clara, precisa y coherente sobre la entrega de las ayudas humanitarias en época de COVID-19 y la fecha cierta en que estas serán entregadas.

Esta decisión debe ser tenida en cuenta por el Estado colombiano en el momento de resolver una petición de esta naturaleza. Así mismo, es importante saber que, para ofrecer una respuesta de fondo, debe realizar un análisis integral de los decretos expedidos por el Gobierno nacional respecto de las ayudas humanitarias, de las políticas públicas para su entrega y de la Resolución 01-2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¿Cuáles son los derechos que se analizan, protegen y reconocen en este fallo?

El Consejo de Estado amparó los derechos fundamentales de José Humberto Gómez Herrera al debido proceso, de petición, a la igualdad y a la dignidad humana, dado que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no dio una respuesta coherente, congruente y concordante con lo pedido, esto es, lo relativo a la entrega de las ayudas humanitarias dentro de la emergencia causada por la pandemia del COVID-19.

Tomando como punto de partida el contenido del artículo 23 de la Constitución Política y su desarrollo legal y jurisprudencial, la Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, efectuó un análisis juicioso del derecho fundamental que tienen las personas de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades o ante las organizaciones privadas y del deber de estas de emitir una respuesta pronta y oportuna; clara, precisa y de fondo; completa y congruente y de ser comunicada por cualquier medio al interesado.

Dejando establecidas las reglas básicas que rigen el derecho fundamental de petición, la sentencia se ocupa de las consideraciones que debe tener en cuenta la autoridad competente —esto es, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]— al momento de resolver el derecho de petición con protección reforzada, que presentan las personas desplazadas por causa del conflicto armado interno.

La sentencia reiteró el deber de la autoridad competente de ofrecer una respuesta de fondo a la solicitud de entrega de ayuda humanitaria, aplicando para el efecto las reglas, los criterios, el manejo de la información y las características establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

¿A qué personas o grupo de personas beneficia esta decisión?

En garantía del principio de igualdad, este fallo del Consejo de Estado beneficia a todas las personas que, como el accionante, acuden al mecanismo constitucional de la tutela en busca de amparo de su derecho de petición con protección reforzada, para obtener del Estado la ayuda humanitaria en el marco del estado de emergencia declarado por el Gobierno nacional.

¿Qué cambia?

En esta providencia se resalta el deber de las autoridades de dar respuesta a las peticiones relacionadas con el otorgamiento de ayudas humanitarias a las víctimas del conflicto, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada por la pandemia del COVID-19, aplicando no solo el sistema jurídico colombiano, sino también las recomendaciones que el Sistema Interamericano de Derecho ha expuesto como apoyo para la garantía de los derechos humanos.