

## **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

### **SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Magistrada Ponente: Claudia María Arcila Ríos

Pereira, octubre primero (1) de dos mil catorce (2014)

Acta No. 463 de 1 de octubre de 2014

Expediente No. 66001-31-10-003-2014-00550-01

Procede la Sala a decidir la impugnación propuesta por el representante judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Subdirector de Restablecimiento de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, frente a la sentencia proferida por el Juzgado Tercero de Familia de Pereira, el pasado 21 de agosto, en la acción de tutela promovida por la señora Rosa Mérida Rentería contra la primera de tales entidades, a la que fueron vinculados el segundo y el Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV.

#### **A N T E C E D E N T E S**

En el escrito por medio del cual se promovió la acción relató la demandante que hace más de cuatro meses la Unidad de Víctimas le asignó el turno 3D 254306 y luego el 3B 18252 para la entrega de la ayuda humanitaria; cada veinte días debía comunicarse para "monitorear el avance de dicho número asignado"; en una de esas llamadas le manifestaron que no tenía derecho a la ayuda porque su desplazamiento había superado los diez años; de modo que no le respetaron su turno a pesar de que es madre cabeza de familia, está desempleada y por su edad no le dan trabajo.

Pretende se le respete el turno que le fue asignado y se le repare administrativamente porque lleva más de diez años en condición de desplazamiento.

#### **A C T U A C I Ó N P R O C E S A L**

1.- Por auto de 5 de agosto se admitió la demanda; se dispuso vincular al Subdirector de Restablecimiento de Derechos del ICBF y al Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV y se ordenaron las notificaciones de rigor

2.- El representante judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, al ejercer su derecho de defensa, en breve síntesis, refirió que la accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas desde el 31 de marzo de 2001; su

grupo familiar está compuesto por tres personas adultas y han sido beneficiados con ayudas humanitarias; desde cuando ocurrió su desplazamiento han transcurrido más de trece años; de conformidad con la Resolución 1956 de 2012 y el Decreto 4800 de 2011 las solicitudes de atención humanitaria de víctimas cuyo desplazamiento haya ocurrido hace más de diez años, no serán avaladas, salvo casos de extrema vulnerabilidad y transcurrido ese lapso se presume que la situación de emergencia no está relacionada con ese hecho victimizante. Expresó que a la accionante se le otorgó un subsidio de vivienda por valor de \$7.630.000, lo que significa que en su caso ya se suplió la necesidad básica de alojamiento, en consecuencia ya no se le entregará el componente respectivo; para la ayuda alimentaria deberá acudir al ICBF, entidad competente para ese efecto. Por tanto solicitó negar las pretensiones de la demanda ante la falta de vulneración de los derechos de la accionante.

3.- La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF se pronunció para manifestar que según la UARIV el desplazamiento de la actora ocurrió hace más de diez años por lo que su grupo familiar no hace parte de la etapa de atención en transición en la que esa entidad tiene competencia directa en virtud de la Ley 1448 de 2011; dicha circunstancia fue explicada a la accionante tal como se advierte en la respuesta al derecho de petición que ella misma aportó con su demanda; de modo que para acceder al programa de alimentación se requiere establecer previamente el grado de vulnerabilidad del peticionario, lo cual es competencia de la UARIV. Solicitó la desvinculación del trámite de la entidad que representa.

4.- El 21 de agosto de este año se dictó sentencia en la que se concedió el amparo invocado y se ordenó al Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV comunicar a la accionante la fecha en que le será entregada la ayuda humanitaria, respetando el turno asignado, para cuya prórroga no deberá someterla a trámites periódicos de caracterización; además, deberá asesorarla en relación con el proyecto de estabilización socioeconómica e iniciar el proceso de generación de ingresos y conminó al Subdirector de Restablecimiento de Derechos del ICBF a estar atento a las acciones que deba acatar en este asunto.

Para adoptar esa decisión, el funcionario de primera sede empezó por analizar jurisprudencia relativa a la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada y su relación con las ayudas humanitarias de emergencia; luego indicó que en este caso se le ha negado a la accionante el suministro de la atención humanitaria por haber superado el término de diez años contado desde su inscripción en el registro único de víctimas, sin tener en cuenta su calidad de mayor adulta y de madre cabeza de hogar, tampoco su estado de necesidad, el cual se encuentra probado pues de lo contrario no se le hubiera asignado turno para la entrega de la ayuda humanitaria.

6.- Inconforme con la sentencia el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF la impugnó. Con base en el marco normativo de la ayuda humanitaria, la jurisprudencia constitucional relacionada con la materia y el protocolo de calificación y entrega de ese subsidio elaborado por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV en colaboración de funcionarios de la Subdirección de Restablecimiento de derechos del ICBF, señaló que los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace más de diez años y que fueron atendidos anteriormente por el ICBF en el programa de alimentación, no lo serán respecto de ese componente de acuerdo con los protocolos que al efecto se han elaborado. Explicó que no significa ello que se pueda suspender abruptamente la atención humanitaria; al contrario, deberá ser entregada en la etapa de emergencia que compete a la Unidad de Víctimas y como el núcleo familiar de la actora se halla en esa situación, la UARIV debe suministrar su componente alimenticio. Por tanto solicitó modificar el fallo para ordenar a esa Unidad responder de fondo el derecho de petición de la accionante y en consecuencia establecer fecha de entrega de la atención y revocar las órdenes emitidas contra el ICBF.

7.- El representante judicial de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas impugnó la sentencia fundado en que la orden impartida en el fallo vulnera el derecho a la igualdad, en cuanto supone alterar el turno de asignación de la ayuda humanitaria y reiteró lo relativo al pago del subsidio de vivienda a favor de la actora. Respecto de la reparación administrativa señaló que es necesario que el caso de la accionante sea sometido a estudio de priorización y manifestó en relación con el derecho de petición que en su base de datos no reposa solicitud alguna de la accionante encaminada a obtener lo que pretende por este medio constitucional. En consecuencia, solicitó revocar la sentencia y negar la tutela al no concurrir lesión alguna a los derechos de la actora.

## **CONSIDERACIONES**

1.- El objeto de la acción de tutela es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, concedida a todos los ciudadanos por el artículo 86 de la Constitución Nacional, cuando quiera que tales derechos sean amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública y aun por los particulares en los casos que reglamenta el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

2.- De manera previa es necesario señalar que si bien las notificaciones efectuadas en el trámite de primera instancia al Subdirector de Restablecimiento de Derechos del ICBF y al Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV se surtieron en esta ciudad, pese a que ambos ostentan la calidad de autoridades del orden central y por eso debían ser notificados en sus respectivos

despachos en la ciudad de Bogotá, cualquier nulidad que pudo haber producido tal situación, quedó saneada porque los abogados que intervinieron a nombre de esas entidades no alegaron irregularidad alguna.

3.- Las razones en que se fundamentan los recursos están debidamente identificadas y de ellas se ocupará la Sala, teniendo en cuenta que las órdenes impartidas a la UARIV para que asesore a la demandante en relación con el proyecto productivo y no la someta a procesos de caracterización periódicos para prorrogar su ayuda humanitaria, no fueron objeto de reparo alguno y la Sala tampoco tiene otras observaciones qué hacer, teniendo en cuenta que esa decisión estuvo inspirada en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional que privilegia a las mujeres en situación de desplazamiento y en su favor sienta presunciones constitucionales acerca de que es un deber oficioso de las autoridades acompañar a esa población y prorrogar de manera automática sus ayudas humanitarias<sup>1</sup>.

4.- Con la acción instaurada pretende la tutelante le sea respetado el turno asignado a la UARIV para entregarle una ayuda humanitaria que posteriormente le fue negada, según le informaron, porque su desplazamiento había ocurrido hace más de diez años.

En su jurisprudencia la Corte Constitucional ha enseñado que la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada, hace parte de sus derechos fundamentales y la ha definido, así:

**“... la asistencia humanitaria es un conjunto de actividades a cargo del Estado dirigidas a proporcionar socorro a las personas desprotegidas en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflicto armado interno. Por tal motivo, dada su gran**

---

<sup>1</sup> Así se expresó la Corte: “V.C.1. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas. En virtud de esta presunción, es un deber oficioso de los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas el presumir que se encuentran en la situación de vulnerabilidad e indefensión acentuadas que se han descrito en el presente Auto, y proceder a una valoración oficiosa e integral de su situación con miras a detectar posibles violaciones de sus derechos constitucionales; igualmente, en virtud de esta presunción, no le es dable a los funcionarios de Acción Social imponer cargas administrativas o probatorias que no se compadezcan con la situación de vulnerabilidad e indefensión de las mujeres desplazadas en el país. También en aplicación de esta presunción, las autoridades están en el deber de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que las mujeres desplazadas que buscan su ayuda puedan acceder en forma expedita a los distintos programas que se habrán de crear para la protección de sus derechos.

V.C.2. La presunción constitucional de *prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas*, que implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga.”

**importancia, ha sido considerada como un "derecho de solidaridad de tercera generación", reconocido principalmente en instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad y que encuentran su fundamento en principios constitucionales tales como el Estado social de derecho, la dignidad humana, y en derechos fundamentales que se encuentran íntimamente ligados como la vida, la dignidad humana, mínimo vital, la salud, la vivienda, entre otros.**

**"En suma, la asistencia humanitaria en términos generales debe ser entendida como un derecho radicado en cabeza de la población civil, consistente en la facultad de reclamar del Estado la ayuda necesaria para salir de la situación de emergencia en la que se encuentran los Ciudadanos como consecuencia de causas naturales o humanas."**<sup>2</sup>

No es objeto de controversia que la demandante solicitó a las citadas entidades la entrega de una ayuda humanitaria, pues en respuesta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar le indicó, entre otras cosas, que conforme a la caracterización efectuada por la UARIV se constató que el evento desplazamiento ocurrió hace más de diez años contados desde que se efectuó la petición y por ello no es posible acceder a su petición para que se le entregue el componente de alimentación de la Atención Humanitaria de Transición<sup>3</sup>. De otro lado, el Jefe de la Oficina Jurídica de la UARIV no negó hecho como ese, pues se limitó a explicar las razones por las que no procedía en este caso la entrega de tal ayuda.

Empero, en el curso de esta instancia se acreditó que la pretensión de la demandante, a la que se hace referencia, se encuentra en la actualidad satisfecha. En efecto, esta Sala la escuchó en declaración<sup>4</sup>, acto en el que expresó que recibió de la UARIV una ayuda humanitaria por valor de \$648.000 después de la fecha en que instauró la tutela, concretamente el primer lunes de este mes de septiembre.

Quiere decir lo anterior que luego de presentada la demanda se satisfizo la pretensión principal de la accionante, razón por la cual se declarará superado el hecho en relación con la orden que se expidió al Dr. Camilo Buitrago Hernández para que le informara la fecha en que le sería entregada la ayuda solicitada, porque es sabido que la acción de tutela tiene como fin último la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados de manera actual e inminente y con ella se busca la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de inmediato cumplimiento en aras a garantizar la protección del derecho. Por lo tanto, cuando esa perturbación o amenaza ya no es

---

<sup>2</sup> Sentencia T-1094 de 2007, MP. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>3</sup> Folio 3, cuaderno No. 1

<sup>4</sup> Folios 1 y 2 del cuaderno de pruebas de esta instancia.

actual ni inminente, el peticionario carece de interés jurídico, desapareciendo en consecuencia el sentido y objeto de una acción de esta naturaleza.

Sobre el tema ha dicho la Corte Constitucional:

**“La Corte Constitucional en forma reiterada ha señalado que el propósito y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, ha sido señalar que la tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.**

**“Igualmente, esta Corporación ha hecho referencia a la *“carencia actual de objeto”*, fundamentado ya en la existencia de un *hecho superado*<sup>5</sup>, o ya en un *daño consumado*<sup>6</sup>.**

**“La carencia actual de objeto por *hecho superado* se presenta cuando lo que se pretende al interponer la acción de tutela es una orden de actuar o dejar de hacer y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sobrevienen hechos que demuestran que la vulneración a los derechos fundamentales ha cesado. En este evento, la Corte considera que el reclamo ha sido satisfecho, y, en consecuencia, la tutela pierde eficacia y razón, al extinguirse su objeto jurídico resultando inocua cualquier orden judicial. Toda vez que *“la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío”*<sup>7</sup>.**

**“Por lo anterior, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela deja de ser el mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y, por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para dicha acción...”<sup>8</sup>.**

5.- En relación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la orden que se le impartió al Subdirector de Restablecimiento de Derechos será revocada, en razón a que respondió la petición que elevó el demandante relacionada con la entrega de ayuda del componente de alimentación que contempla la atención humanitaria de transición, sin que sea del caso analizar los motivos por los cuales negó la solicitud porque se compartan o no, como ya se indicara, la UARIV le hizo entrega de la ayuda humanitaria reclamada.

---

<sup>5</sup> Sentencia T-519 de 1992.

<sup>6</sup> Sentencias C-540 de 2007 y T-218 de 2008.

<sup>7</sup> Sentencia T-612 de 2009.

<sup>8</sup> Sentencia T-199 de 2011, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sin embargo, considera la Sala necesario precisar que la acción de tutela tiende a conjurar la lesión o la amenaza de los derechos fundamentales, a fin de permitir al titular su ejercicio o restablecer su goce; la efectividad de la acción reside entonces en la posibilidad para el juez de impartir una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho conculcado y en este caso, en la providencia que se revisa, ni siquiera se mencionó cuál fue la conducta en que incurrió el funcionario del ICBF que justificara conceder frente a él la tutela solicitada. Tal vez sea esa la razón por la que se le impuso una orden que ni siquiera se ofrece concreta y en tal forma, no resultará posible determinar si la cumplió o no.

Puestas de esa manera las cosas, como la tutela solo puede prosperar ante la probada vulneración o amenaza de derechos fundamentales, no podía serlo en el caso concreto para imponer obligación alguna al funcionario que se menciona.

6.- También solicitó la accionante se le repare administrativamente, pretensión que dejó de analizarse en el fallo de primera instancia, omisión que se pasa a suplir.

La viabilidad de la tutela, como medio para obtenerlo, depende de que se hayan ejercido previamente reclamaciones tendientes a obtener su reconocimiento ante las autoridades competentes, requisito que no se satisface en este caso. En efecto, la señora Rosa Mélida Rentería Ramírez no manifestó que haya solicitado reparación administrativa a la entidad demandada, ni en el expediente aparece prueba sobre el particular; por el contrario la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas manifestó que a nombre de la accionante no aparecía petición alguna en su base de datos.

Así entonces, como la actora no ha elevado petición formal a las entidades competentes para obtener el reconocimiento de la indemnización administrativa, la tutela no está llamada a prosperar para imponer orden en tal sentido, en razón a la subsidiaridad que caracteriza esa excepcional acción, a la que no se puede acudir como mecanismo de protección principal. Por ende, si la demandante considera que tiene derecho a ese beneficio, debe dirigirse en primer lugar a las autoridades que deben satisfacer esa prestación.

7.- De acuerdo con lo que hasta aquí se ha expuesto se confirmará la sentencia impugnada en cuanto concedió la tutela frente al Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, pero en relación con la orden para que le informara la fecha en que entregará a la demandante la ayuda pedida, se declarará superado el hecho; se revocará ese fallo para negar el amparo reclamado frente al Subdirector de Restablecimiento de Derechos del ICBF y se adicionará para proceder en idéntica forma respecto a la pretensión elevada con el fin de obtener una reparación administrativa.

Por lo expuesto, esta Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentencia proferida el 21 de agosto por el Juzgado Tercero de Familia de Pereira, en la acción de tutela que promovió la señora Rosa Mélida Rentería contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la que fueron vinculados el Director de Gestión Social y Humanitaria de la misma entidad y el Subdirector de Restablecimiento de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con las siguientes salvedades:

a.- Se declara superado el hecho en cuanto a la orden que contiene el ordinal segundo.

b.- Se revoca el ordinal quinto. En su lugar, se abstiene la Sala de imponer orden alguna al Subdirector de Restablecimiento de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**SEGUNDO.- ADICIONAR** el referido fallo para negar la pretensión relacionada con la reparación administrativa que solicitó la demandante.

**TERCERO.-** Notifíquese esta decisión a las partes conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.-** Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión conforme lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

## **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**