El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia

Accionante : Carlos Alberto Vargas Ramírez

Accionado : Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas

Litisconsortes : Dirección de Técnica de Reparación de la UARIV y otra

Procedencia: : Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal

Radicación : 66682-31-03-001-2022-00371-01

Mg. Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 173 de 05-05-2022

**TEMAS: DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO / PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD / FLEXIBILIZACIÓN / PUBLICIDAD / IMPORTANCIA Y FINALIDAD / ES ELEMENTO ESENCIAL DEL DEBIDO PROCESO.**

Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo judicial (2021). Empero, hay dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio ordinario: (i) La tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y (ii) La ineficacia de la herramienta regular para salvaguardar los derechos.

… la Alta Colegiatura emplea los criterios jurisprudenciales de flexibilización… para inferir el cumplimiento de la subsidiariedad, específicamente, en tratándose de personas víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, aun cuando el interesado pueda ventilar la controversia ante la justicia contencioso administrativa…, lo cierto es que su situación particular (RUV)) autoriza superar el presupuesto de procedencia y resolver de fondo…

El debido proceso administrativo. Implica que en cada acto dictado en un trámite administrativo se deben observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública…

… la doctrina de la Alta Corporación también se ha encargado de delimitar la importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto…

Y, en torno al principio de publicidad, explicó: “(…) si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones de la administración que definen situaciones jurídicas (…)”.

Se confirmará el fallo porque es claro que la autoridad trasgredió el derecho al debido proceso administrativo y de soslayo el mínimo vital de persona de especial protección constitucional: (i) Obstruyó la contradicción porque pretirió notificar debidamente la decisión; (ii) Omitió decretar y practicar pruebas; y, (iii) Fundó la decisión en el resultado de un trámite de identificación de carencias desactualizado que no consultó la situación actual del hogar beneficiario…



REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

**ST2-0111-2022**

**Cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022)**

1. **El asunto por decidir**

La impugnación suscitada en el trámite constitucional ya referido, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. **La síntesis fáctica relevante**

Mencionó el actor que el 17-12-2022 (Sic) solicitó brindar ayuda humanitaria (Alojamiento temporal y alimentación), mientras culminaba el proceso de entrega de indemnización administrativa, pero la autoridad desestimó el ruego porque con Resolución del 31-05-2021 se suspendió el suministro de atención humanitaria. Afirmó que la accionada no le notificó el acto administrativo y, por ende, impidió ejercitar el derecho de defensa.

Agregó que la decisión de la accionada se fundó en una identificación de carencias de hace diez (10) meses, no obstante que el D.1084/2015 establece que debe constatarse la situación real y actual de la víctima; y, requiere la subvención, porque debe el arriendo y la situación de salud le impide laborar en el campo (Cuaderno No.1, pdf.03).

1. **Los derechos invocados y la petición**

Vida digna, igualdad, mínimo vital, seguridad social, salud, familia y debido proceso. Pidió ordenar a la accionada: **(i)** Realizar proceso de identificación de carencias acorde con las necesidades y condiciones actuales; **(ii)** Brindar la atención humanitaria en salud y alimentación; y, **(iii)** Estimar la fecha en que culminará el proceso administrativo y entregará la indemnización administrativa (Cuaderno No.1, pdf.03).

1. **La síntesis de la crónica procesal**

La tutela se admitió con auto del 08-03-2022 (Cuaderno No.1, pdf.05), el 22-03-2022 se sentenció (Ibidem, pdf.09); y, el 29-03-2022 se concedió la impugnación (Ibidem, pdf.12). En esta sede, con auto del 05-05-2022 se decretaron pruebas de oficio, pero las partes guardaron silencio (Cuaderno No.2, pdf No.06 y 08).

El fallo amparó los derechos al debido proceso y mínimo vital, ordenó a la UARIV realizar nuevamente la calificación de carencias del hogar y, en caso de cumplir el requisito, prorrogar el pago de la ayuda humanitaria. Explicó que en el acto administrativo no se motiva con detalle por qué el actor está en capacidad de costear la alimentación y alojamiento del hogar, conforme la jurisprudencia constitucional. Omitió verificar las condiciones actuales. (Cuaderno No.1, pdf No.09).

Impugnó la autoridad y alegó que: **(i)** Agotó debidamente el trámite administrativo y suspendió la ayuda humanitaria porque el actor superó la línea de pobreza con apoyo en la subvención que recibía de tiempo atrás (D.1084/2015); **(ii)** La orden tutelar pretermite actuaciones que competen al interesado, en perjuicio de otras víctimas; **(iii)** Falta de subsidiariedad, sin perjuicio irremediable; **(iv)** Incompetencia del juez de tutela; y, **(v)** Hecho superado porque respondió de fondo el derecho de petición. Pidió revocar el fallo (Cuaderno No.1, pdf.11).

1. **La fundamentación jurídica para resolver**
   1. La competencia funcional. La tiene esta Sala, por ser la superiora jerárquica del Despacho cognoscente (Art. 32, D.2591/1991).
   2. El problema jurídico a resolver. ¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, según la impugnación?
   3. Los presupuestos generales de procedencia
      1. La legitimación en la causa. Por activa, la tiene el accionante porque fue inscrito en el registro RUV y reclamó la ayuda humanitaria (Ib., pdf.2, folios 12-13). En el extremo pasivo, la **(1)** Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV por responder la petición y expedir el acto administrativo que suspendió el auxilio (Ib., pdf.01, folios 12-17) y la **(2)** Dirección Técnica de Reparación por ser competente para resolver ruegos afines con la indemnización administrativa y proferir la decisión de reconocimiento (Ib., pdf No.02, folios 21-26).

Diferente es respecto a la **(3)** Dirección de Registro y Gestión de la Información; la **(4)** Coordinación Grupo Servicio al Ciudadano; la **(5)** Subdirección de Reparación Individual; la **(6)** Oficina Jurídica; y, la **(7)** Dirección General de la UARIV, por ser incompetentes para resolver peticiones relacionadas la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa (Resolución 1049/2019, Resolución 582/2021 y D.1084/2015). Se confirmará el fallo respecto a la falta de legitimación.

* + 1. La inmediatez.El artículo 86, CP, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o un particular. Este requisito *“(…) impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable (…)”*, por lo tanto, *“(…) el juez de tutela no podrá conocer de un asunto, y menos aún conceder la protección (…), cuando la solicitud se haga de manera tardía (…)”* (2021)[[1]](#footnote-1). Criterio reiterado por la CC (2022)[[2]](#footnote-2).

Se satisface frente a la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV porque la acción se formuló (08-03-2022) (Ib., pdf.03), tres (3) meses después de expedida la respuesta rebatida por el actor (23-12-2021) (Ib., pdf.02, folios 12-13-31); es decir, dentro del plazo general, fijado por la doctrina constitucional[[3]](#footnote-3).

Distinto es respecto a la Dirección Técnica de Reparación de la UARIV como quiera que el acto administrativo de reconocimiento de la indemnización administrativa se expidió nueve (9) meses atrás (09-06-2021) (Ib., pdf No.02, folios 21-26). Es evidente el incumplimiento del presupuesto temporal, sin justificación. Se declarará entonces improcedente el amparo en su contra.

En todo caso, la desestimación también devendría de la ausencia de fáctica[[4]](#footnote-4)-[[5]](#footnote-5), porque el interesado no reclamó a la autoridad que estimara la fecha en que pagaría la indemnización, pretensión tutelar adicional. El único ruego atañe a la entrega de ayuda humanitaria que es asunto disímil.

* + 1. La subsidiariedad. Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo **judicial** (2021)[[6]](#footnote-6). Empero, hay dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio ordinario: **(i)** La tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y **(ii)** La ineficacia de la herramienta regular para salvaguardar los derechos.

En asuntos como el presente la CC[[7]](#footnote-7) razonó respecto de este presupuesto que: *“(…) la acción de tutela es el medio de defensa judicial pertinente e idóneo, en el caso de las personas desplazadas, y también de quienes han sido víctimas de la violencia originada en el conflicto armado dada la situación de extrema vulnerabilidad en la cual suelen encontrarse (…)”;* y,luego explicó[[8]](#footnote-8)*:  resulta procedente en aquellos eventos en que existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, éstos se tornan ineficaces y carecen de idoneidad para evitar un perjuicio irremediable, o cuando recae sobre un sujeto de especial protección.*

En síntesis, la Alta Colegiatura emplea los criterios jurisprudenciales de flexibilización (2019)[[9]](#footnote-9) para inferir el cumplimiento de la subsidiariedad, específicamente, en tratándose de personas víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, aun cuando el interesado pueda ventilar la controversia ante la justicia contencioso administrativa (Art.137 y 138-2, CPACA), lo cierto es que su situación particular (RUV)) autoriza superar el presupuesto de procedencia y resolver de fondo. Someterlo al juicio ordinario implicaría dilatar aún más el pago de la subvención y supondría revictimizarlo, pues, se vedaría el acceso a la justicia constitucional a quien se encuentra en extrema situación de vulnerabilidad.

Esta tesis, única y exclusivamente, aplica para casos como el presente, según la reseñada jurisprudencia, sin que comporte y, menos comprometa, el juicio de residualidad que la Sala haga en tutelas que controviertan actos administrativos, donde el accionante no reúna las circunstancias descritas y aludan a cuestiones disímiles a una ayuda humanitaria.

* 1. El debido proceso administrativo.Implica que en cada acto dictado en un trámite administrativo se deben observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Art.209, CP)[[10]](#footnote-10). La Sala de Casación Civil de la CSJ[[11]](#footnote-11) coincide con la CC[[12]](#footnote-12) y reiteró que hacen parte de las garantías al debido proceso administrativo:

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. Sublínea extratextual.

Asimismo, la doctrina de la Alta Corporación también se ha encargado de delimitar la importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto, y al respecto señaló[[13]](#footnote-13):

… la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes…

Y, en torno al principio de publicidad, explicó[[14]](#footnote-14): *“(…) si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones de la administración que definen situaciones jurídicas (…)”*.

En síntesis, es un derecho fundamental de carácter vinculante para todas las autoridades e implica que en cada acto que se dicte en un trámite de ese carácter, deba observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Art. 209, CP)[[15]](#footnote-15).

1. **El caso concreto que se analiza**

Se confirmará el fallo porque es claro que la autoridad trasgredió el derecho al debido proceso administrativo y de soslayo el mínimo vital de persona de especial protección constitucional: **(i)** Obstruyó la contradicción porque pretirió notificar debidamente la decisión; **(ii)** Omitió decretar y practicar pruebas; y, **(iii)** Fundó la decisión en el resultado de un trámite de identificación de carencias desactualizado que no consultó la situación actual del hogar beneficiario (Art.8º, Resolución 1645/2019 y D.1084/2015).

* 1. La ineficacia del acto administrativo. La Dirección Técnica de Gestión Social y Humanitaria adelantó trámite relacionado con la entrega de ayuda humanitaria y culminó con la Resolución No.0600120213045017 del 07-04-2021, notificada por aviso, previa citación publicada en el portal web de la entidad (Ib., pdf No.08, folios 30 y 31), sin ajustarse plenamente al procedimiento.

En efecto, como el inciso 2º, artículo 2.2.6.5.5.11, D.1084/2015, reza: *“(…) Estos actos administrativos deberán notificarse a través de los medios previstos en la Ley 1437 de 2011 (…)”*; corresponde a la autoridad privilegiar la notificación personal, máxime que la decisión es de carácter particular (Arts.66 y 67, CPACA) y, en esa medida, remitir citación a la dirección, fax o correo electrónico que figure en el expediente; únicamente, *“(…) Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica (…)”* (Art.68, CPACA).

La judicatura requirió a la parte pasiva para que informara las actuaciones que adelantó y arrimara copia de los documentos en los que el actor indicara el lugar donde recibiría notificaciones personales, pero guardó silencio (Cuaderno No.2, pdf No.06).

Lo expuesto deja entrever que sus actuaciones no se ajustaron al procedimiento, como quiera que decidió publicar la citación en el portal web y luego notificar por aviso, sin verificar si el interesado hubiese brindado la información respectiva. Llama la atención que así procediera, no obstante que durante el trámite practicó la identificación de carencias que supone visitar el hogar del beneficiario.

Así las cosas, la decisión rebatida carece de eficacia y, por ende, inviable era su ejecución. Según la CC[[16]](#footnote-16) la existencia del acto administrativo se reputa: *“(…)* *desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada* ***a su vigencia****, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está,* ***a la publicación o notificación del acto****, según sea de carácter general o individual.*”[[17]](#footnote-17) (Línea y negrilla extratextual).

6.2. La inexistencia de pruebas y motivación. Pese a los expuesto, el amparo no se circunscribirá a la notificación, porque es insuficiente para proteger plenamente los derechos del interesado. Podrá ejercer el derecho de defensa y contradicción, sin embargo, son mecanismos insuficientes para garantizar el mínimo vital y el acceso a la subvención, como quiera que la autoridad con énfasis reveló en la respuesta y en la impugnación que discrepa del amparo. Afirma que actúo conforme a los parámetros legales y constitucionales y es tesis de la que disiente la Corporación.

Prosigue entonces la revisión del acto administrativo y se advierte, como acotó la funcionaria de conocimiento, la trasgresión de los derechos por la evidente falta de motivación y sustento probatorio suficiente para suspender la entrega de la ayuda.

La CC (2021)[[18]](#footnote-18) en reciente decisión analizó la Resolución No.1645/2019 y explicó que el trámite de atención humanitaria de transición implica identificar las carencias del hogar incluido en el RUV cuando el desplazamiento es superior a un año. Asimismo, acotó que en el procedimiento de identificación necesario para acceder al auxilio o disponer su prórroga, reglado en el artículo 8º, ibidem, compete a la autoridad, sin matices, realizar la:

(i) verificación de la conformación del hogar actual de la víctima; (ii) identificación de integrantes con características de especial protección constitucional; (iii) consultas en registros administrativos de diferentes entidades del orden nacional y territorial, con el fin de determinar fuentes de ingresos y/o a programas que contribuyan específicamente a la subsistencia mínima y que comprendan o incluyan componentes monetarios, en especie y/o de formación de capacidades; (iv) validación del tiempo transcurrido desde el desplazamiento; (v) identificación de carencias en el componente de alimentación; (vi) identificación de carencias en el componente de alojamiento temporal. (vi) verificación del histórico de carencias (no regresividad del derecho).

Esta es la pieza probatoria fundamental, por lo tanto, la accionada debe practicarla con pleno apego al postulado normativo; empero, el acto administrativo refutado enseña precaria actividad y falta de motivación, pues, luego de referir la legislación aplicable, razonó en términos generales y sin especificad (Cuaderno No.1, pdf No.8, folios 26-29), que:

… la atención humanitaria dependerá del resultado final de la identificación de carencias en la subsistencia mínima del hogar. (…) se logró identificar que por los beneficios recibidos u obtenidos por sus propios medios y por sus características socio-demográficas y económicas particulares, el hogar no presenta carencias en los componentes de alimentación y alojamiento temporal. Razón por la cual se suspende definitivamente la atención humanitaria…

En exclusivo, reseña el supuesto resultado de la labor realizada, mas en modo alguno expone por qué el actor y su núcleo familiar tienen garantizados los componentes de alojamiento temporal y alimentación. El análisis de las condiciones particulares debe ser integral y actual, según el artículo 2.2.6.5.4.3, D.1085/2015; y, en el caso concreto, ni siquiera tuvo en cuenta las enfermedades que padece el accionante, la ausencia de ingresos, la afiliación al régimen subsidiado, el oficio como campesino y la mora en el pago de los cánones de arreamiento del bien que ocupa (Ibidem, pdf No.02).

Esta Sala también la requirió para que arrimara la mentada prueba y guardó total silencio (Cuaderno No.2, pdf No.06). Corolario, se confirmará íntegramente la decisión confutada, salvo lo expuesto en el acápite de inmediatez.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Civil-Familia, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A,

1. CONFIRMAR el fallo proferido el 22-03-2022 por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal.
2. ADICIONAR el numeral 3º para DECLARAR improcedente la tutela contra la Dirección Técnica de Reparación de la UARIV, por carecer de inmediatez.
3. REMITIR el asunto, a la CC para su eventual revisión y ARCHIVAR el expediente, previas anotaciones en los libros radicadores.

Notifíquese,

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

Magistrado

**EDDER J. SÁNCHEZ C. JAIME A. SARAZA Naranjo**

M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O

1. CC. T-075 de 2020 y T-131-2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. T-005 de 2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. Ob. cit. También la SU-037 de 2019 y la SU-499 de 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. T-130 de 2014, reitera las SU-975 de 2003 y T-883 de 2008. [↑](#footnote-ref-4)
5. CSJ. STC7008-2021, STC197-2021, STC8053-2019 ySTC6835-2019, entre otras. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T-034-2021, [T-053 de 2020](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-053-20.htm), T-422 de 2019, T-359 de 2019, C-132 de 2018, T-015 de 2016, T-162 de 2010 y T-099 de 2008. [↑](#footnote-ref-6)
7. CC. T-074 de 2015 y T-044 de 2010. [↑](#footnote-ref-7)
8. CC. T-506 de 2017, también puede consultarse la T-005 de 2020. [↑](#footnote-ref-8)
9. CC. T-136 de 2019, T-027 de 2019 y T-070 de 2017, entre otras. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. SU-077 de 2018. [↑](#footnote-ref-10)
11. CSJ. STC5723-2016, STC12822-2017, STC19964-2017. [↑](#footnote-ref-11)
12. CC. T-482 de 1992. [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. T-404 de 2014. [↑](#footnote-ref-13)
14. CC. Ob. Cit. [↑](#footnote-ref-14)
15. CC. SU-077 de 2018. [↑](#footnote-ref-15)
16. CC. T-460 de 2017 [↑](#footnote-ref-16)
17. CC. C-069 de 1995. [↑](#footnote-ref-17)
18. CC. T-230 de 2021. [↑](#footnote-ref-18)