

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL**

DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO

Magistrado Ponente

Pereira, dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	Impugnación de Acción de Tutela
RADICADO:	66170-31-05-001-2022-00134-01
ACCIONANTE:	CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO
ACCIONADAS:	<ul style="list-style-type: none">- SECRETARÍA DE GOBIERNO DE DOSQUEBRADAS- UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
VINCULADOS:	<ul style="list-style-type: none">- DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO – DIGER- CONSEJO DEPARTAMENTAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-RISARALDA- COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-RISARALDA- CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DOSQUEBRADAS- MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS- INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS – IDM- ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE DOSQUEBRADAS- PERSONERÍA DE DOSQUEBRADAS- PROCURADURÍA REGIONAL DE RISARALDA
TEMA:	DERECHO AL DEBIDO PROCESO – MÍNIMO VITAL - OTROS
DECISIÓN:	ADICIONA - CONFIRMA

SENTENCIA No. 21

Aprobado por Acta No. 60 del 16 de junio de 2022

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesta por la accionada DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO – DIGER frente al fallo de primera instancia del 06 de mayo de 2022, proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, Risaralda.

I. ANTECEDENTES

El señor **CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO**, actuando en nombre propio, promovió acción de tutela contra de la SECRETARÍA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS y la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, al considerar vulnerados y amenazados sus derechos fundamentales a la información, debido proceso, mínimo vital, vivienda digna, dignidad humana y la reparación de perjuicios, consagrados en la Constitución Política.

Posteriormente, la juez de primer grado, decidió vincular como parte pasiva de la presente acción a la DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO – DIGER, al CONSEJO DEPARTAMENTAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - RISARALDA, a la COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - RISARALDA, al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DOSQUEBRADAS, al MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, al INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS – IDM, a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE DOSQUEBRADAS, a la PERSONERÍA DE DOSQUEBRADAS y la PROCURADURÍA REGIONAL DE RISARALDA.

El accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

HECHOS

Señaló que su compañera permanente y madre de sus hijos, la señora CONSUELO LARGO BUENO y su hijo FRANKY STIVEN VASQUEZ LARGO,

perdieron la vida, el día 08 de febrero de 2022, ocurrido en el barrio Esneda del Municipio de Dosquebradas y el barrio la Orilla del Rio del Municipio de Pereira. El siniestro se produjo como consecuencia de un evento catastrófico de origen natural, a causa de un deslizamiento de tierra. En su calidad de víctima tiene derecho a la indemnización que otorga la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, que previó la cobertura para la atención de víctimas de riesgos catastróficos de origen natural, a través de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT).

Mencionó que, el 10 de marzo de 2022 elevó derecho de petición a diferentes autoridades, entre ellas, la SECRETARÍA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, a la UNIDAD DE GESTIÓN DE RIESGO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, a la SECRETARÍA DE GOBIERNO DEPARTAMENTAL, y otras; solicitando que la entidad competente expida lo siguiente:

“i) Copia de la certificación del evento catastrófico de origen natural del cual fue víctima mi hijo FRANKIN STIVEN, emitido por parte de la entidad de la Unidad de Gestión de Riesgo, o a quien corresponda.

ii) Copia del acta de la reunión llevada a cabo el día lunes 7 de marzo a las 2:pm, con las autoridades municipales, departamentales y demás entidades presentes.

iii) Copia del fallo del Juzgado Segundo Administrativo de la acción popular interpuesta el año 2011, donde ordenó la reubicación de las familias hoy afectadas y el informe de las gestiones realizadas de cara al cumplimiento del mismo.

iv) Sustentar jurídicamente el motivo por el cual no hemos recibido el subsidio de arrendamiento y las demás ayudas que nos habían prometido.

v) Certificar lo manifestado en la reunión respecto al subsidio de arrendamiento, que será reconocido hasta que se entreguen las casas donde vamos a ser reubicados.

vi) Aclarar y certificar en que consiste las ayudas que otorgarán a las víctimas del evento catastrófico de origen natural.

vii) Sustentar jurídicamente y fácticamente su respuesta.

viii) Remitir la presente solicitud a la autoridad competente en caso de no serlo, de acuerdo a lo ordenado por la Ley 1755 de 2015.”

Manifestó que el 04 de abril del presente año, recibió respuesta incompleta a lo solicitado, pues únicamente recibió una fotografía de un certificado No. DA-DIGER-200-0855, por parte de la DIGER, omitiendo la mención de que su hijo y compañera permanente, perdieron la vida como consecuencia de dicho evento catastrófico. Aclaró que la certificación que requiere es con el fin de adjuntarla a la reclamación dirigida al ADRES para ser beneficiario de la indemnización correspondiente.

Aunado a lo anterior, tampoco le fue sustentado jurídicamente el motivo por el cual, no ha recibido el subsidio de arrendamiento, a pesar de haber diligenciado en dos oportunidades los documentos solicitados para obtener dicha ayuda. Agregó que las demás entidades no han dado respuesta, a pesar de que han transcurrido más de 40 días desde la presentación de la petición.

Finalmente, advirtió que dicha situación le ocasiona un perjuicio irremediable, ya que, es víctima directa del evento catastrófico que lo dejó sin vivienda propia y el arrendador en la casa donde actualmente habita le solicitó la entrega del bien inmueble debido a la falta de pago por parte de la Administración Municipal, por ende no tiene donde dormir, y a su turno, la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE DOSQUEBRADAS da respuestas evasivas indicando que se encuentra pendiente la entrega del subsidio por falta actuación por parte de la UNIDAD NACIONAL.

PRETENSIONES

El señor **CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO**, solicita se tutelen sus derechos fundamentales y, en consecuencia, **1)** se ordene a la SECRETARÍA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE DESASTRES, UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE DESASTRES, o a quien corresponda, que proporcionen copia de la certificación en el que conste que su compañera permanente CONSUELO LARGO BUENO y su hijo FRANKY STIVEN VASQUEZ LARGO, fueron víctimas de un evento catastrófico de origen natural. **2)** Se ordene a la SECRETARÍA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE DESASTRES, UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE DESASTRES, o a quien corresponda, a pagar el

subsidio de arrendamiento a la arrendadora del inmueble en el cual está habitando, en el menor tiempo posible. **3)** Se ordene a las autoridades involucradas a abstenerse de seguir con la actitud de guardar silencio a lo solicitado y evitar entregar respuestas evasivas e infundadas a los derechos que tiene como víctima. **4)** Vincular a las demás autoridades necesarias.

POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS

La **DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO – DIGER** negó la vulneración de derechos al accionante, puesto que, contestó en debida forma a cada una de las peticiones elevadas por el actor, mediante oficio DA-DIGER 200-0859 en respuesta a la solicitud No. 26E – 2022004070 de fecha 01 de abril del año en curso. Indicó que realizó la certificación del evento catastrófico ocasionado por las fuertes lluvias en el municipio de Dosquebradas. Respecto de los subsidios de arrendamiento, señaló que la directora de la DIGER solicitó el apoyo subsidiario con los contratos de arrendamiento, dirigidos a las familias afectadas del Municipio de Dosquebradas – Risaralda por los damnificados de la calamidad pública declarada mediante decreto 059 del 10 de febrero de 2022.

Aunado a ello, indicó que se realizaron devoluciones de algunas solicitudes debido a que no cumplieron los criterios de aprobación establecidos en la Resolución UNGRD No. 908 del 28 de julio de 2016, con el fin de que fueran subsanadas y remitidas nuevamente a la UNGRD, entre las cuales se encuentra la del accionante. Concluyó que ha realizado todas las gestiones administrativas para que sea otorgado el subsidio de arrendamiento al peticionario. No obstante, considera que debe declararse la improcedencia de la acción.

La **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES** en su contestación señaló que, se configura una falta de legitimación por pasiva, toda vez que no se encuentra dentro de sus funciones ni es órbita de su competencia las pretensiones del accionante, ya que, no es la entidad que debe generar la certificación solicitada; por lo que, considera se debe negar el amparo y desvincular a dicha corporación.

La **COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-RISARALDA** manifestó que el 30 de marzo de 2022 se allegó, por

parte de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, el traslado de la petición del actor, sin embargo, fue trasladada por competencia a las entidades responsables, esto es, la ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS, mediante radicado No. 8372 del 05 de abril. Por lo anterior, considera se deben negar las pretensiones de la acción de tutela, toda vez que el DEPARTAMENTO DE RISARALDA a través de la COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO no ha vulnerado los derechos del accionante, teniendo en cuenta que no es la entidad encargada de dar la atención requerida al actor. Señaló que existe una falta de legitimación por pasiva, pues el MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS es el órgano que debe soportar la acción de tutela y los efectos de una eventual sentencia.

La **SECRETARÍA DE GOBIERNO DE DOSQUEBRADAS** señaló que, la petición del accionante fue contestada dentro del término y remitida a la DIGER, por ser la entidad encargada de entregar la certificación solicitada por el actor y de los subsidios de arrendamiento en el municipio de Dosquebradas, de acuerdo con la Resolución 0908 del 28 de julio de 2016; por lo anterior, expone que no ha vulnerado los derechos fundamentaciones del accionante y debe declararse improcedente la tutela.

La **INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS – IDM** indicó que, existe una falta de legitimación por pasiva, teniendo en cuenta que, lo solicitado por el actor no se encuentra dentro del objeto misional asignado al instituto; además, no se han dirigido peticiones ante la organización.

La **PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS** manifestó que si bien no le constan los hechos, de ser ciertos tendría vocación de prosperidad las pretensiones, ya que, las entidades accionadas han sido esquivas al no dar respuesta de fondo a la solicitud del accionante; no obstante, solicitó analizar la respuesta dada en el oficio DA-DIGER-200-0859 del 01 de abril de 2022 a fin de determinar si existió respuesta de fondo. Finalmente, indicó que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, pues no existe vínculo alguno legal con el peticionario y la solicitud fue dirigida a otros entes.

La **DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL DE RISARALDA** expresó que, según la plataforma ORFEO se evidencia que el accionante el día 21 de febrero

se hizo presente ante la Defensoría manifestando ser víctima de deslizamiento el pasado 08 de febrero, pero le han negado el reconocimiento como damnificado, bajo el argumento de ser un “invasor”, pese a que tiene escritura pública, pero aportó los documentos incompletos para acreditar su relación jurídica con el bien inmueble. El 11 de marzo de 2022, se dirigió nuevamente ante dicha entidad y elevó el derecho de petición solicitando, entre otras cosas, la certificación del evento catastrófico y el subsidio de arrendamiento. Al respecto, mediante oficio 20220060280934741 del 14 de marzo del 2022, la Defensoría remitió por competencia a la Dirección de Gestión del Riesgo. Por ende, advierte que la entidad no es la competente para dar solución a los requerimientos del actor, configurando de este modo una falta de legitimación por pasiva.

La **PROCURADURÍA PROVINCIAL DE PEREIRA** no se pronuncia frente a los hechos de la acción por no haber sido vinculada, pues la organización vinculada es la PROCURADURÍA REGIONAL DE RISARALDA y solicita su desvinculación.

La **GOBERNACIÓN DE RISARALDA** presentó iguales argumentos que los expuestos por la COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-RISARALDA, solicitando se niegue el amparo constitucional.

Las demás accionadas guardaron silencio.

FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia del 06 de mayo de 2022, el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, Risaralda resolvió tutelar los derechos fundamentales del accionante, en consecuencia, 1) ordenó a la **DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS** que dentro de 48 horas, remita la petición elevada del señor **CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO** al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, liderado por el señor Alcalde del Municipio, para que se emita respuesta de fondo; 2) ordenó al **MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS** en cabeza del señor Alcalde Diego Ramos Castaño, que en el término de 48 horas, y por intermedio del **CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**, le informe al

accionante el estado actual de su solicitud respecto del subsidio de arrendamiento temporal que pretende, para que entre ambas partes se adelanten las diligencias pertinentes que sean necesarias conforme a lo establecido en la Resolución 908 de 2016 y que permitan, previo cumplimiento de los requisitos allí estipulados, que se haga efectivo su pago por parte de la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD**, al arrendador estipulado en el contrato de arrendamiento que éste suscribió con el accionante. 3) Desvinculó de la acción al CONSEJO DEPARTAMENTAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – RISARALDA, la COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – RISARALDA, al INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS – IDM, a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES, a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE RISARALDA, a la PERSONERÍA DE DOSQUEBRADAS y a la PROCURADURÍA REGIONAL DE RISARALDA, por no advertir que hubiesen vulnerado los derechos fundamentales del actor.

Como fundamento de la anterior decisión, la juez indicó que el numeral 3 del artículo 28 del Decreto 056 de 2015 al hacer alusión al certificado del evento catastrófico, no señala que éste deba contener el nombre de las personas fallecidas, pues solo hace referencia a la persona atendida, que en este caso es el accionante. Además, el numeral 4 del citado artículo, señala que también se debe aportar el registro civil de defunción de la víctima. No obstante, la petición de certificación fue atendida por la DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS – DIGER, mas no por el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, por ende, advirtió que aun no se ha emitido la certificación solicitada, ya que, es este último ente quien debe expedirla. En consecuencia, ordenó a DIGER remitir la petición al CONSEJO MUNICIPAL, para que éste emita respuesta de fondo a lo pedido.

Respecto al pago del subsidio de arrendamiento la DIGER en su respuesta manifestó que la UNGRD realizó verificación y revisión de la información y documentación, haciendo devolución de algunas solicitudes por no cumplir con los requisitos de la Resolución No. 908 de 2016, para que fueran subsanadas y remitidas nuevamente, dentro de las cuales estaba la del actor, la cual, según dicha entidad, se encuentra en proceso de subsanación. Sin embargo, teniendo

en cuenta el silencio de la entidad ante la presente acción constitucional, concluyó que conoce la situación del accionante en calidad de damnificado por evento catastrófico; por lo que, decidió tutelar los derechos y ordenar al MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS y por intermedio del CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES le informe al accionante el estado actual de su solicitud respecto al subsidio de arrendamiento y entre ambas adelanten las gestiones necesarias, previo cumplimiento de requisitos, para que se haga efectivo el pago al arrendador por parte de la UNGRD.

CONTESTACIÓN POSTERIOR AL FALLO DE TUTELA

Una vez proferido el fallo de primera instancia, la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)**, aportó contestación a la acción de tutela indicando que el trámite para la asignación del subsidio de arriendo del accionante, *se encuentra con Solicitud de Desembolso No. 70606 de fecha 22/04/2022 la cual se remitió a Fiduciaria La Previsora S.A. el día 26/04/2022, en el marco de lo establecido por la Resolución 0908 de 2016.* Asimismo, señaló que en el Registro Único de Damnificados – RUD se evidenció que el tutelante se encuentra registrado bajo el Formulario No. 106, plataforma que administra la UNGRD y es alimentada por el ente territorial.

Finalmente, manifestó no oponerse a las pretensiones de la acción de tutela, no obstante, la entidad no ha vulnerado los derechos del actor, pues las instancias competentes para adelantar las gestiones pertinentes para el otorgamiento del subsidio de arrendamiento ante la UNGRD son el Alcalde de Dosquebradas como conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en su nivel territorial y responsable de la implementación de los procesos, junto al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Dosquebradas.

IMPUGNACIÓN

La accionada **DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO – DIGER DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS** inconforme con la orden del fallo, indicó que la petición del accionante fue puesta en consideración del CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, tal como lo ordenó el fallo, pero estableció que dicho consejo

únicamente es asesora y orientadora del Municipio, pero no es la instancia municipal competente para resolver la petición, de acuerdo con el Decreto Municipal 195 del 19 de octubre de 2018 modificado por el Decreto 430 del 24 de junio de 2020.

Señaló que la petición del actor fue contestada dentro de los términos legales, además, en dicha solicitud se solicitó la certificación del evento catastrófico y no la certificación de las víctimas del mismo, por lo que, esta última certificación y el levantamiento del cadáver es realizado por el Cuerpo Técnico de Investigación – CTI, entidad al cual redirigió la petición.

Ahora, sobre el subsidio de arrendamiento, señaló que mediante el oficio DA-DIGER-200-1027 del 27 de abril de 2022, la DIGER solicitó a la Cruz Roja Colombiana, el pago del canón por subsidio de arrendamiento temporal. Conforme a las diligencias adelantadas y una vez revisada la documentación se efectuará el trámite de pago a diez (10) contratos de subsidios de arriendo que cumplieron con los criterios establecidos en la Resolución – UNGRD No. 908 de 2016, entre los cuales, se encuentra el del accionante que se realizará a partir del 15 de mayo de 2022.

En virtud de lo anterior, solicitó se revoque el fallo de primera instancia y se declare que el MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, a través del Despacho del señor Alcalde Municipal y de la DIGER no han vulnerado los derechos del accionante.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

1. Sobre la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen

quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

En efecto, el presupuesto de **subsidiariedad** que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso en concreto. Por ende en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, la Corte Constitucional ha determinado que existen excepciones que justifican su procedibilidad: *«(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo y eficaz** conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y, (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.»¹*

2. Sobre el Derecho Fundamental de Petición

En relación con el contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho de petición al tener el carácter de derecho fundamental, la acción de tutela es el mecanismo creado para lograr su protección cuando quiera que resulte amenazado o vulnerado por la acción u

¹ Sentencia T-401 de 2017

omisión de cualquier autoridad pública y, en ciertos eventos por los particulares, ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz para hacer efectiva su garantía.

En providencia T-054 del 2004, la Corte delimitó los alcances del derecho de petición al señalar los siguientes rasgos característicos:

“1. El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa,

2. garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;

3. El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión;

4. La petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado;

5. La respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible;

6. La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;

7. Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares;

8. El silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;

9. El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa;

10. La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y

11. Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”

Asimismo, en sentencia T-463 de 2011 señaló:

*“Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; **ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario, iii) en forma***

congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.”

De lo anterior es preciso concluir que, la protección del derecho fundamental de petición requiere una respuesta de fondo, oportuna y, además, debe ser debidamente notificada al peticionario, pues es a partir de ese momento en que el derecho se ve protegido.

3. Sobre el derecho de subsidio de arrendamiento en el marco de situaciones de calamidad pública o desastre.

Según la **Ley 715 de 2001** en su artículo 76, numeral 76.9, señala que en tema de prevención y atención de desastres los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos son los encargados de prevenir y atender los desastres que ocurran en su jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, y reubicar los asentamientos que allí se ubiquen.

En concordancia, por medio de la **Ley 1537 de 2012** *por medio del cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*, en el artículo 12, literal C, modificado por el artículo 3 de la Ley 2172 de 2021, señala que la población que haya sido afectadas por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, es reconocida como vulnerable, por tanto, podrá ser beneficiaria de subsidios de vivienda de forma preferente.

Por su parte, la **Resolución No. 0908 de 2016**, *por medio de la cual se definen los procedimientos, criterios y responsabilidades para la asignación de subsidios de arriendo en el marco de situaciones de calamidad pública o desastre*, establece en su artículo 4, ciertos criterios para la asignación del subsidio de arriendo temporal, tales como: **a)** ser ciudadano mayor de edad, **b)** existencia de declaratoria de calamidad pública o desastre, **c)** el solicitante debe estar inscrito en el Registro Único de Damnificados – RUD, **d)** el beneficiario recibe un solo subsidio por núcleo familiar, **e)** deben suscribir contrato de arrendamiento en inmueble ubicado fuera de la zona afectada, **f)** subsidio se otorga a propietarios de vivienda, **g)** el subsidio se otorga por una sola vez, **h)** se otorgará un solo subsidio independiente del número de viviendas que posea el afectado.

Asimismo, se establece en el artículo 7 *ibídem*, que dicho subsidio se concede por el término de 3 meses prorrogables conforme los criterios de la UNGRD.

En el artículo 9 de la mentada resolución, se describe el procedimiento para otorgar el subsidio de arriendo temporal y la documentación necesaria para tal fin, para lo cual, se requiere: **a)** el damnificado presente solicitud de subsidio de arriendo por medio de CMGRD y/o CDGRD, **b)** la administración local por medio del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres deben velar por el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4, **c)** la administración local debe registrar las solicitudes en el aplicativo ASA, **d)** el Alcalde Municipal y/o Gobernador deberán remitir a la Unidad la solicitud formal junto con los documentos señalados en el artículo 5, **e)** La UNGRD efectuará la revisión de las solicitudes, si encuentra inconsistencia, devolverá la documentación para ser subsanadas, **f)** si cumple los requisitos, procederá a autorizar a la Fiduprevisora S.A., para el desembolso del subsidio de arriendo, **g)** la Fiduprevisora efectuará el pago del valor autorizado al arrendador estipulado en el contrato, **h)** la administración local, una vez superado el fenómeno de origen natural o declarada la situación de retorno a la normalidad, elaborará acta de cierre.

El 24 de abril de 2012, se expidió la **Ley 1523 de 2012**, *por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*, donde estipula en sus artículo 27 y 28 que los Consejos Territoriales conformados en primer lugar, por el Gobernador o Alcalde, deben garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial, así se indicó que:

“Artículo 27. Instancias de Coordinación Territorial. Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Artículo 28. Dirección y Composición. Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:

1. *El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside. (...).*”

4. Sobre la indemnización por muerte de un evento catastrófico de origen natural

El **Decreto 780 de 2016** por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social que compiló el **Decreto 056 de 2015**, por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de eventos catastróficos de origen natural, entre otros; define en el artículo 2.6.1.4.3, numeral 8, a la víctima, como *toda persona que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado*. Beneficiario, como *aquella persona que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que trata el Título III del presente decreto, de acuerdo con las coberturas allí señaladas*.

En el artículo 2.6.1.4.3.2. *ibídem*, que compiló el artículo 28 del mentado Decreto de 2015, enumera los *documentos exigidos para presentar la solicitud de pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios*. Los solicitantes deberán radicar: **1)** formulario que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Administración de Fondos, **2)** resumen clínico si la víctima fue atendida antes de fallecer, **3)** *certificado emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de un evento catastrófico de origen natural o de un evento terrorista*, **4)** registro civil de defunción de la víctima, **5)** certificado de inspección técnica del cadáver, **6)** copia de registro civil de matrimonio o acta extraprocesal, sentencia o escritura que declare unión marital de hecho, cuando haya lugar, **7)** copia de los registros civiles de los hijos de la víctima, **8)** copia del registro civil de nacimiento de la víctima cuando sean los padres los reclamantes, **9)** copia del registro de nacimiento, cuando los hermanos sean reclamantes, **10)** copia del documento de identificación del reclamante, **11)** manifestación donde se indique si existen personas con mejor derecho de acceder a la indemnización, **12)** sentencia que designe curador cuando se trata de menor de edad.

Caso Concreto

Descendiendo al caso bajo estudio, se evidencia que el señor CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO es damnificado del evento catastrófico de origen natural, acaecido el 08 de febrero de 2022, que provocó deslizamiento debido a las fuertes lluvias que se presentaron en el sector del barrio Esneda en el municipio de Dosquebradas². En dicho siniestro falleció su compañera permanente CONSUELO LARGO BUENO y su hijo FRANKY STIVEN VÁSQUEZ LARGO, según los registros civiles de defunción aportados al plenario³. El 10 de marzo del presente año, elevó derecho de petición dirigido a varias autoridades administrativas, entre ellas, la SECRETARÍA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, a la UNIDAD DE GESTIÓN DE RIESGO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, a la SECRETARÍA DE GOBIERNO DEPARTAMENTAL, y otras; solicitando que la entidad competente expida, entre otras cosas, “*i) Copia de la certificación del evento catastrófico de origen natural del cual fue víctima mi hijo FRANKIN STIVEN, emitido por parte de la entidad de la Unidad de Gestión de Riesgo, o a quien corresponda. (...) iv) Sustentar jurídicamente el motivo por el cual no hemos recibido el subsidio de arrendamiento y las demás ayudas que nos habían prometido. (...)*”, tal como se demuestra en la constancia de correo electrónico y sus anexos, visible a folio 14 y siguientes, docto. 01.

Una de las entidades que emitió respuesta fue la DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO – DIGER, que en oficio Rad 26E-2022004070 del 01 de abril del presente, como contestación a la petición de **copia de la certificación del evento catastrófico de origen natural del cual fue víctima FRANKIN STIVEN, emitido por parte de la entidad de la Unidad de Gestión de Riesgo, o a quien corresponda**, adjuntó fotografía dentro del texto donde se certifica que “*el día 8 del mes de febrero del 2022 se presentaron fuertes lluvias en el municipio de Dosquebradas, activando movimiento en masa en el sector del barrio la Esneda, a raíz de dicho evento se realizó la evacuación de las viviendas ubicadas en las manzanas N y O*”, firmadas por Leidy Johana Beltrán Guarín – Contratista DIGER y Luz Adriana Mejía González – Directora DIGER.

² Ver certificación de la Dirección de Gestión del Riesgo – DIGER del Municipio de Dosquebradas. Fl. 12, anexo 21DigerAportaCumplimiento, cuaderno de primera instancia.

³ Registros Civiles de Defunción de las víctimas a fls. 5 y 7, anexo 04AccionanteAportaDocumentos.

Respecto de las víctimas de un desastre natural la Corte Constitucional ha considerado que al encontrarse en situación de vulnerabilidad se justifica conceder un trato diferenciado a fin de evitar una mayor transgresión a sus derechos fundamentales como damnificados. En sentencia T-903 de 2013, rememoró lo indicado en la sentencia T-1075 de 2007 donde resaltó lo siguiente:

“El diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas, justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos, pues el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual se hace exigible la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma.”

Más adelante recalcó:

*“Cuando se trata de una acción de tutela interpuesta en aras de proteger los derechos fundamentales de personas que se ven afectadas por desastres naturales, la jurisprudencia constitucional ha precisado que **“en ese contexto de atención y ayudas de emergencia por desastres naturales, el medio idóneo de defensa judicial es la acción de tutela, pues agotadas las instancias gubernativas sin una efectiva solución, las circunstancias se tornan apremiantes y la respuesta debe ser oportuna”** (Negrilla fuera de texto)*

Pues bien, para la Sala resultó acertada la decisión de la *a quo* al considerar necesaria la intervención del juez constitucional en aras de salvaguardar los derechos fundamentales del accionante, ya que, como se expuso es una persona damnificada de un desastre natural que se encuentra en estado de debilidad manifiesta.

Bajo estos parámetros jurisprudenciales, se evidencia entonces, que la certificación requerida por el accionante debe ser expedida en los términos del **Decreto 056 de 2015**, que en su artículo 28 numeral 3, exige: *“certificado emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de un evento catastrófico de origen natural o de un evento terrorista”*; es decir, **i**) se debe certificar la(s) persona(s) víctima del evento catastrófico de origen natural, que en este caso particular, se

refiere al deslizamiento de tierra que se originó en el barrio Esneda, Dosquebradas; y, **ii)** que tal certificación sea emitida por el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE.

La mencionada norma, aclara y define en su artículo 1° que la víctima, es aquella *persona que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado*. Y se diferencia del beneficiario, por ser aquella *persona que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que trata el Título III del presente decreto, de acuerdo con las coberturas allí señaladas*. Es decir, que es deber del CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE, expedir certificación donde se plasme que la señora CONSUELO LARGO BUENO y su hijo FRANKY STIVEN VÁSQUEZ LARGO, fueron víctimas de un evento catastrófico de origen natural, a nombre del beneficiario CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO.

Por lo anterior, resulta insuficiente la certificación emanada de la DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO – DIGER, por no incluir el nombre de las víctimas y no ser la autoridad competente para emitir el documento solicitado, tal como la propia entidad lo reconoce en el escrito de impugnación⁴. Ahora, dicha Corporación señaló que en cumplimiento del fallo de tutela⁵ que le ordenó remitir la petición del actor al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE con el fin de que dicha entidad emita respuesta de fondo al tutelante, el día 10 de mayo del año en curso, se llevó a cabo reunión extraordinaria del mentado Consejo, citada por el señor Alcalde del Municipio de Dosquebradas, en la cual, se realizó el análisis de las respuestas dadas al peticionario y se determinó que a través de la DIRECTORA DE GESTIÓN DEL RIESGO –DIGER, se expida la certificación suscrita por el Señor Alcalde, requerida por el actor.

Una vez revisada la documentación allegada, la Sala evidencia que la mencionada certificación no cumple los parámetros del numeral 3, del artículo 28 del **Decreto 056 de 2015**, pues no se determina el nombre de las víctimas fallecidas en el siniestro y no es emanada por el Consejo correspondiente. Ahora,

⁴ Ver documento 19ImpugnacionDIGER, cuaderno de primera instancia.

⁵ Ver documento 21DIGERAportaCumplimiento, cuaderno de primera instancia.

sin perjuicio de lo anterior, se pone de presente que la condición de víctima del siniestro puede ser constatada con el **censo de la población víctima del evento catastrófico**, como lo determina el artículo 35 *ibidem*, que estipula:

*“Artículo 35. Censo de víctimas de eventos catastróficos de origen natural y de eventos terroristas. Dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la ocurrencia de un evento catastrófico de origen natural o de un evento terrorista, el **Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio en donde este ocurrió, elaborará un censo con la población que resultó víctima y lo remitirá al Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para el efecto.***

El censo deberá especificar como mínimo, el nombre e identificación de la víctima y las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la ocurrencia del evento.

La remisión del mencionado censo o de la certificación en la que conste que la víctima hace parte del censo, constituirá condición indispensable para la acreditación de la calidad de víctima y el consecuente pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos de que trata el presente decreto.”
(Negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, se confirmará la disposición dada en primera instancia, respecto de la orden a la DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS para remitir la petición al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, no obstante, se deberá **ADICIONAR** la orden al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, liderado por el Señor Alcalde del municipio de Dosquebradas, para que dentro de un término no superior a diez (10) días, emita la certificación requerida por el accionante o genere la constancia, censo u otro documento que acredite la calidad de víctima de la señora CONSUELO LARGO BUENO y su hijo FRANKY STIVEN VÁSQUEZ LARGO y como beneficiario al señor CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO, en los términos del **Decreto 056 de 2015**, siempre y cuando, previamente el accionante cumpla con los requisitos establecidos para ello, respetando el debido proceso y las reglas dispuestas en la normativa interna vigente.

Con relación al subsidio de arriendo temporal, el accionante solicitó por medio del derecho de petición que se sustente *jurídicamente el motivo por el cual*

no hemos recibido el subsidio de arrendamiento y las demás ayudas que nos habían prometido. Al respecto, la DIGER comunicó en respuesta Rad 26E-2022004070 del 01 de abril de 2022, que el procedimiento de entrega de auxilios de arrendamiento, se contempla en el **Decreto 0908 del 28 de julio de 2016** y en virtud de ello, se encontraba a la espera de que la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO efectúe el desembolso de los recursos a través del Banco Agrario, para que posteriormente, el usuario pueda reclamarlo⁶.

A su turno la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD, en respuesta señaló que el trámite para la asignación del subsidio de arriendo del accionante, *se encuentra con Solicitud de Desembolso No. 70606 de fecha 22/04/2022 la cual se remitió a Fiduciaria La Previsora S.A. el día 26/04/2022, en el marco de lo establecido por la Resolución 0908 de 2016.* (Dcto. 17) Posteriormente, en cumplimiento de la orden del fallo de primer grado, aportó constancia de cumplimiento⁷ se evidencia que teniendo en cuenta los contratos de arrendamiento anexados, se generó pago al arrendador del inmueble donde habita el señor CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO, por una duración de 3 meses, por valor único de \$750.000, lo cual, fue verificado por el accionante en llamada telefónica realizada por este despacho al número celular aportado en el escrito de tutela.

De conformidad con lo anterior, esta Sala de Decisión considera que frente este último aspecto se configura la carencia actual de objeto por hecho superado que, en los términos de la jurisprudencia del Alto Tribunal Constitucional, se genera *cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir.* (Sentencia T-358 de 2014)

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

⁶ Ver folios 20 a 26, documento 01TutelayAnexos, cuaderno primera instancia.

⁷ Ver folios 2 a 32, documento 20UNGRAportaCumplimientoTutela, cuaderno primera instancia.

PRIMERO: ADICIONAR la sentencia de tutela, en el sentido de **ORDENAR** al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, liderado por el Señor Alcalde del municipio de Dosquebradas, para que dentro de un término no superior a diez (10) días, emita la certificación requerida por el accionante o genere la constancia, censo u otro documento que acredite la calidad de víctima de la señora CONSUELO LARGO BUENO y su hijo FRANKY STIVEN VÁSQUEZ LARGO y como beneficiario al señor CARLOS EDUARDO VELÁSQUEZ CASTRO, en los términos del **Decreto 056 de 2015**, siempre y cuando, previamente el accionante cumpla con los requisitos establecidos para ello, respetando el debido proceso y las reglas dispuestas en la normativa interna vigente.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 06 de mayo de 2022, por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, Risaralda.

TERCERO: DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO conforme al cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia de tutela de primera instancia, a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD y al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES de Dosquebradas, respecto del subsidio de arriendo temporal, como quiera que, cesó la vulneración de los derechos fundamentales de la parte actora y conforme a las consideraciones señaladas en la presente providencia.

CUARTO: NOTIFÍQUESE esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: DENTRO de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO

OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco
Magistrado
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 2 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Olga Lucia Hoyos Sepulveda
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 4 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5ecc63ac6f2e428c8f972ab59f7310cd41adf1508a1f928f0bfb9f79acb81d1**

Documento generado en 16/06/2022 02:18:55 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>