



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cuatro (4) de junio de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 090

TEMAS:

ACCIÓN DE TUTELA -
DESPLAZAMIENTO FORZADO -
PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE
TUTELA PARA LOGRAR EL AMPARO
DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE
LA POBLACIÓN DESPLAZADA -
COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES
ENCARGADAS DE LOS PROGRAMAS
DE ESTABILIZACIÓN DE LA
POBLACIÓN DESPLAZADA, LA AYUDA
HUMANITARIA PARA LA POBLACIÓN
VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO
FORZADO, ETAPAS Y
CARACTERÍSTICAS

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE el día 8 de mayo de 2015, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN DE TUTELA instauró SINTYA BEDÓN MURILLO en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF”.



1. ANTECEDENTES:

1.1. Reseña Fáctica:

Afirma que, es víctima del conflicto armado, desplazándose el día 1 de octubre del año 2009, al municipio de Buenaventura - Valle del Cauca, debido a amenazas y de acoso sexual.

Aduce que, a pocos días de su desplazamiento se radicó en la ciudad de Sincelejo, y el 17 de octubre del año 2013 rindió su declaración en la Defensoría del Pueblo de esta ciudad.

Manifiesta que, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, mediante Resolución No. 2014-390615 de febrero de 2014, decide su inclusión en el RUV.

Expone que, el día 11 de junio de 2014, le dieron respuesta a una petición hecha al ICBF, mediante el número 1759485383 en mayo de 2014, informándole que por concepto de Ayuda Humanitaria, Componente de Alimentación le fue asignado el número de tumor 3D-175004 que contempla la Atención Humanitaria de Transición y adicionalmente se le informa que estos recursos serán puestos a su disposición en un tiempo aproximado de 1 a 2 meses los cuales serán desembolsados en el Banco Agrario de Buenaventura - Valle del Cauca.

Comenta que, el día 19 de junio de 2014, presentó un derecho de petición ante la UARIV con copia al DPS, como respuesta le llega una comunicación el día 19 de junio de 2014, donde le informan que con el fin de atender su solicitud, debe comunicarse con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, para solicitar ante ellos el cambio de consignación del giro.

Sostiene que, el 20 de septiembre de 2014 recibe otro comunicado por parte del ICBF en su domicilio ubicado en la carrera 24 N° 14-160 Barrio Cuatro Vientos en Sincelejo (Sucre) en respuesta a su requerimiento, donde le informan que el



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

giro a su nombre en el Banco Agrario del Valle del Cauca (Buenaventura) fue reintegrado el día viernes 25 de julio de 2014, y que de acuerdo a su petición serían nuevamente remitidos a la ruta de atención regular para su caracterización y trámite de dicho componente.

Indicó que, en vista de que no sucede nada con el primer giro devuelto, procedió a solicitar el segundo giro de Ayuda Humanitaria, teniendo en cuenta que desde el 25 de julio de 2014 al 25 de octubre de 2014 ya han transcurrido 90 días, sin embargo el 18 de marzo de 2015, recibe otra carta en su domicilio, ubicado en la Carrera 24 N° 14-160 Barrio Cuatro Vientos en Sincelejo (Sucre) donde se le informa que se le asignaron el turno de entrega 3D-470866 y que los recursos serán desembolsados en el Banco Agrario del Valle del Cauca (Buenaventura).

Aduce que, para el 20 de marzo de 2015 recibe una información en su correo electrónico, donde se le informa que el 9 de marzo de 2015, en el Banco Agrario del Valle del Cauca (Buenaventura) registra un giro efectuado a su nombre y que en las bases de datos del ICBF registra su dirección de residencia en Sincelejo.

Asegura que, son varios los derechos de elevado ante el ente demandado, sin que hasta el momento le den una solución definitiva y satisfactoria para su caso, sin lograr que cambien del sistema los datos de ubicación y lugar de residencia.

1.2. Las Pretensiones:

Pretende la parte accionante se le tutelen los derechos fundamentales de petición, a la vida digna y al mínimo vital, y como consecuencia:

- Ordenar a las accionadas, realizar las gestiones administrativas necesarias con el fin de que se establezca el pago de la Ayuda Humanitaria componente de alimentación, en el Banco Agrario o cualquier entidad financiera de la ciudad Sincelejo.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

- Se le reintegre en su totalidad los pagos de las dos (2) Ayudas Humanitarias componente de alimentación, que han sido devueltas y que he dejado de percibir por falta de cobro por la negligencia de la entidad accionada al no realizar el cambio de lugar del cobro.
- Que se le reconozca los daños ocasionados por el no recibo a tiempo de las ayudas programadas; ya que en realidad debería a la fecha tener tres (3) componentes de alimentación.

2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 22 de abril de 2015 (fol. 28 C. Ppal.).
- Admisión de la demanda: 23 de abril de 2015 (fol. 29 C. Ppal.).
- Notificaciones: 24 de abril de 2015 (fol. 30 a 33 C. Ppal.).
- Contestación ICBF: 30 de abril de 2015 (fol. 39 C. Ppal.).
- Sentencia de primera instancia: 8 de mayo de 2015 (fol. 39 a 46 C. Ppal.).
- Impugnación: 12 de mayo de 2015 (fol. 53 a 55 C. Ppal.).
- Concesión de la impugnación: 20 de mayo de 2015 (fol. 66 C. Ppal.).
- En la oficina judicial- reparto: 28 de mayo de 2015 (fol. 1 C-2).
- Secretaría del Tribunal: 29 de mayo de 2015 (fol. 3 C-2).

2.1. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA POR PARTE DEL ACCIONADO ICBF¹.

El ICBF, rinde su informe mediante escrito del 30 de abril de 2015, donde argumenta que, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, recibió, y caracterizó conforme a lo establecido en el artículo 114 del Decreto

¹ Folio 37-38 C. Ppal.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

4800 de 2011, encontrado que SINTYA BEDÓN MURILLO y su núcleo familiar se encuentra en la etapa de transición.

Adujo que, la entidad realizó el giro a SINTYA BEDÓN MURILLO a través del Banco Agrario de la ciudad de Buenaventura - Valle del Cauca, colocado el día 9 de marzo de 2015, como lo afirma a la accionante, sin embargo se efectuó en la ciudad que registra en la información remitida por la Unidad de Víctimas.

Por último manifestó que, en atención a la solicitud que hace la actora, de cambio de ciudad para la colocación del giro, se le informó que el ICBF adelantará los trámites administrativos necesarios para anular el giro efectuado en la ciudad de Buenaventura y dispondrá de nuevo los recursos en la ciudad de Sincelejo Sucre, en un término aproximado de 15 días.

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA²:

El Juez de primera instancia, concedió el amparo de los derechos invocados, ordenando realizar las correcciones necesarias poder materializar el giro de los recursos de ayuda humanitaria reconocidos, negando las demás súplicas de la tutela en lo relacionado con el pago de los daños ocasionados con el no pago oportuno de los giros previos.

4. LA IMPUGNACIÓN³:

La parte actora inconforme con la decisión adoptada en primera instancia, presenta escrito de impugnación de fecha 12 de mayo de 2015, exponiendo que, la sentencia no es clara, completa y garantista, pues sólo se ordena la corrección de la información por parte de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, en relación al amparo del derecho fundamental de petición, y no se refiere a ningún otro aspecto; no es

² Folio 39 a 46 C. Ppal.

³ Folio 53 a 55 C. Ppal.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

coherente con el amparo concedido al derecho al mínimo vital y la igualdad, siendo estos derechos fundamentales que están siendo vulnerados por los accionados, por la negligencia en corregir la información sobre su lugar de residencia, lo que ha generado afectaciones en su hogar, sobre todo en la calidad de vida del menor de edad bajo su custodia, pues no cuenta con fuentes seguras de ingresos por estar incapacitada para realizar actividades laborales, como lo hace constar en los certificados médicos que se encuentran en el expediente.

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en segunda instancia.

6. PROBLEMA JURÍDICO:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala responder el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera los entes accionados, los derechos fundamentales de la accionante y su núcleo familiar, por la demora y omisión de hacer entrega efectiva de la prórroga de la ayuda humanitaria en el lugar de residencia que para tal efecto se aportó y que es de conocimiento de la entidad peticionada?

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

derechos fundamentales amenazados si hay lugar a ello.

Teniendo lo anterior, pasa la Sala a abordar el tema puesto a su consideración, para lo cual estudiará los siguientes temas: **i)** El desplazamiento forzado y la procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales de la población desplazada, **ii)** Competencia de las entidades encargadas de los programas de estabilización de la población desplazada, la ayuda humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, etapas y características, y **iii)** El caso concreto.

6.1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTÁ CONDICIÓN:

La condición de desplazamiento forzado trae consigo una situación de debilidad manifiesta y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con el desplazamiento, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD hoy en día REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, del que se desprende una serie de beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el particular:

“Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”⁴

Es por ello, que ante la inobservancia por parte de los entes gubernamentales de prestar dicho servicio y ante las negativas para tomar las medidas necesarias para satisfacer los derechos de los desplazados, estos se ven en la obligación de adelantar los trámites pertinentes para buscar que le sean protegidos sus derechos.

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que estamos frente a la posible amenaza de un derecho constitucional en una persona considerada como sujeto de especial protección según el marco constitucional lo define, ahora bien no es del caso debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, que se les pueda someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

6.2. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES ENCARGADAS DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, LA AYUDA HUMANITARIA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, ETAPAS Y CARACTERÍSTICAS:

Corresponde a la Sala iniciar su análisis a la luz del marco legal que contiene las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

La Ley 1448 de 2011 reglamenta las etapas en que se divide la atención humanitaria en general y sus características, normas estas que por su importancia, la Sala transcribe:

“ARTÍCULO 62. ETAPAS DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA. Se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado:

- 1. Atención Inmediata;*
- 2. Atención Humanitaria de Emergencia; y*
- 3. Atención Humanitaria de Transición.*

PARÁGRAFO. Las etapas aquí establecidas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello.

ARTÍCULO 63. ATENCIÓN INMEDIATA. Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.

Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

PARÁGRAFO 1o. Podrán acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta Ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud. Cuando se presenten casos de fuerza mayor que le impidan a la víctima del desplazamiento forzado presentar su declaración en el término que este parágrafo establece, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento, frente a lo cual, el funcionario del Ministerio Público indagará por dichas circunstancias e informará a la Entidad competente para que realicen las acciones pertinentes.

PARÁGRAFO 2o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 153 de la presente Ley.

ARTÍCULO 64. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias.

PARÁGRAFO 1o. La atención humanitaria de emergencia seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta tanto se le garanticen los recursos de operación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

PARÁGRAFO 2o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

ARTÍCULO 65. ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN. Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

PARÁGRAFO 1o. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.

PARÁGRAFO 2o. Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.

PARÁGRAFO 3o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

Ahora bien, se puede resaltar de la normativa transcrita, que las diferentes etapas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento, esto es lo que define sus diferencias y características *Verbi gratia*, la atención humanitaria inmediata es entregada a las personas y familias desde el



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

momento de su declaración y hasta que se decida su inscripción en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA- hoy REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS; la de emergencia, es a la que se tiene derecho cuando las personas y familias son incluidas el registro; y la de transición está orientada a personas que han recibido la ayuda humanitaria de emergencia y continúan en situación de vulnerabilidad.

En uno de sus pronunciamientos más recientes, la H. Corte Constitucional puntualizó:

“El concepto de ayuda humanitaria de transición no ha sido del todo claro en la política pública de atención a la población desplazada. Es importante recordar que no se encuentra presente en la ley 387 de 1997 ni en su decreto reglamentario 2569 del 2000. Su primera aparición, todavía de forma embrionaria, se puede rastrear en el anterior Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, adoptado mediante el decreto 250 de 2005 (numeral 5.2.2.). En el 2010, mediante la resolución 3069 de Acción Social, se introduce esta tercera etapa en la entrega de la ayuda humanitaria (artículo 3), y en la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios se afianza (artículo 65 y artículos 112 respectivamente). El propósito de esta ayuda es paliar las necesidades de la población desplazada relacionadas con la alimentación y el alojamiento mientras no cuente con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, hasta que se logre “el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación” (arts 114 y 117 decreto 4800 de 2011). De acuerdo con lo anterior, y como su nombre lo indica, se trata de un auxilio que debe ser transitorio y servir como soporte mientras la población desplazada supere la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado a través de distintas fuentes: mediante el acceso a los programas sociales del Estado; a los programas de retorno o reubicación; o por sus propios medios (art 117 decreto 4800 de 2011). De acuerdo con el Gobierno Nacional, el tránsito de la etapa en la que se entrega la ayuda humanitaria, caracterizada por un enfoque asistencialista, al acceso a los programas sociales del Estado, instancia en la que se procura “superar el enfoque de asistencia (requerido en la urgencia y en la emergencia)”, debe ser acompañado por la Red Unidos.

Ahora bien, una lectura atenta de este marco normativo permite concluir que la ayuda humanitaria de transición, tal como se introdujo con la resolución 3069 de 2010, no era sustancialmente distinta de lo que se denominaba coloquialmente, en referencia a la ley 387 de 1997, como prórroga de la ayuda humanitaria para aquellas personas que ya recibieron la ayuda de emergencia en alguna ocasión. En esa medida, las conclusiones que se expusieron acerca de la falta de efectividad, oportunidad e integralidad en la entrega de la prórroga de la ayuda de emergencia se aplican a la ayuda humanitaria de transición establecida mediante la resolución 3069 de 2010.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Sin embargo, la regulación que tuvo lugar desde el 2010 introdujo una modificación importante. Diferenció aquellas personas que fueron desplazadas con un año de anterioridad a la declaración ante el Ministerio Público de aquellas que declararon dentro de ese año. Actualmente, las primeras, de encontrarse en una situación en la que persisten “carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado” ya no tienen derecho a recibir la ayuda de emergencia sino la de transición. En estos casos, la ayuda de transición dejaría de equipararse con la prórroga de la ayuda de emergencia, pues procedería en aquellas circunstancias en las que la población desplazada no recibió la ayuda de emergencia por haber hecho la declaración un año después del desplazamiento.

(,,)...

En relación con la evaluación por parte de las autoridades responsables de las solicitudes que eleva la población desplazada para el reconocimiento de la ayuda humanitaria, la Corte ha sostenido que no puede limitarse a “examinar si ésta fue presentada dentro del término legal (...) sin examinar las condiciones materiales en que se produce la declaración ni las circunstancias fácticas alegadas por la supuesta víctima del conflicto”. Sólo el análisis de tales circunstancias, agregó la Corte, permite otorgar una respuesta de fondo y congruente con la solicitud de ayuda humanitaria que no vulnere los derechos fundamentales de esa población.

(,,,).....

A partir de lo anterior, es claro que no reconocer la ayuda humanitaria a las personas que tienen derecho a su prórroga debido a que se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria o porque no están en condiciones de asumir su auto sostenimiento, pone en riesgo y/o vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada.”⁵(Negrillas y subrayas de la Sala).

En igual sentido, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado sobre el tema, partiendo de la base del procedimiento para obtener dicha reparación, considerando lo siguiente:

“El procedimiento para obtener la reparación administrativa se inicia con la solicitud de Registro de las Víctimas, que consiste en una declaración que éstas hacen ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 para quienes hayan sido victimizados con anterioridad y, de dos (2) años, contados a partir de la ocurrencia del hecho, respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de esa ley.

⁵CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 099 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia.”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Con fundamento en la solicitud y en lo que reporten las bases de datos, en un término de 60 días hábiles, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adoptará la decisión de otorgar o negar el registro.

Una vez la víctima es registrada, podrá acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, dependiendo de la vulneración de sus derechos y de las características de los hechos victimizantes. El registro no confiere la calidad de víctima, pero la inclusión en él bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.

(,,,)...

En ese trámite se determina, entre otras cosas, si el solicitante se encuentra inscrito en el RUV; las personas que componen el grupo familiar y si algún integrante hace parte de los grupos de especial protección; y, los beneficios a los que ha accedido el grupo familiar. Una vez establecidos estos parámetros, la entidad otorga el turno de atención, el cual obedece al grado de vulnerabilidad del núcleo familiar; y al orden cronológico de la solicitud.

Existen tres (3) tipos de atención humanitaria, según el momento en que es entregada: i) de urgencia o inmediata; ii) de emergencia; y, iii) de transición o postemergencia. Según la etapa, varían los componentes.

*En términos generales, la primera es entregada a las personas y familias desde el momento de su declaración y hasta que se decida su inscripción en el Registro Único de Población desplazada (RUPD); la segunda, es a la que se tiene derecho cuando las personas y familias son incluidas en el RUPD; y, **la tercera está orientada a personas que han recibido la ayuda humanitaria de emergencia y continúan en situación de vulnerabilidad.**⁶ (Negrillas de la Sala).*

Así las cosas, es claro que de conformidad a lo planteado por la actora en los hechos de la demanda y aquello que planteó el ICBF, la asistencia que actualmente requiere se ajusta a las características de la ayuda humanitaria de transición teniendo en cuenta que ya le han hecho entrega con anterioridad de estos beneficios.

⁶CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA Sentencia del 9 de mayo de 2012. Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00166-01(AC) Actor: AUGUSTO ORTIZ TRUJILLO Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y OTROS.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Ahora bien de conformidad a los anteriores argumentos, es importante mencionar cual es la competencia de cada una de las entidades frente a los componentes de la ayuda solicitada.

Por un lado el Decreto 4800 de 2011, dispuso el componente de la entrega de la ayuda humanitaria de transición en el siguiente sentido:

“Artículo 112: Ayuda humanitaria de transición. La ayuda humanitaria de transición se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal”

A su vez este marco normativo ha dispuesto en lo referente a la responsabilidad de la entrega de la ayuda humanitaria, lo siguiente:

*“Artículo 114. Responsables de la oferta de alimentación en la transición. **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe implementar en un plazo máximo de tres meses un programa único de alimentación para los hogares en situación de desplazamiento que continúan presentando niveles de vulnerabilidad relativos a este componente y no han logrado suplir dicha necesidad a través de sus propios medios o de su participación en el sistema de protección social, y para grupos especiales que por su alto nivel de vulnerabilidad requieren de este apoyo de manera temporal.***

***La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas es responsable de la recepción, caracterización y remisión de las solicitudes realizadas por la población al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como de brindar acompañamiento técnico al Instituto en el desarrollo y seguimiento al programa.”**(Destacado de la Sala).*

Valga la pena resaltar, que los anteriores postulados, guardan estrecha concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, norma ya transcrita en esta providencia.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Corolario a lo expuesto, es claro entonces que la competencia de hacer efectiva la entrega de la ayuda humanitaria de transición le corresponde a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS, excluyendo el componente de asistencia alimentaria que le compete al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF.

Bastan las anteriores disposiciones legales y jurisprudenciales para entrar a estudiar,

6.3. EL CASO CONCRETO:

Arribando al fondo del asunto, se tiene que la tutelante solicita la protección de los derechos fundamentales de petición a la vida, dignidad humana y mínimo vital y móvil, vulnerados por el actuar de las accionadas al demorar la entrega efectiva de la ayuda humanitaria a la que supuestamente tiene derecho por ser víctima del desplazamiento forzado interno.

Alega la demandante que, su desplazamiento en principio fue al municipio de Buenaventura en el Valle del Cauca, por hechos ocurridos el 1 de octubre del año 2009, y que su declaración la rindió en la ciudad de Sincelejo ante la defensoría del pueblo el 17 de octubre del año 2013.

Manifestó además que, el motivo por el cual interpone la presente acción, radica en que, el ICBF le ha estado girando los componentes de la ayuda humanitaria al Banco Agrario de la Ciudad de Buenaventura en el Valle del Cauca, no obstante a que su declaración fue rendida en la ciudad de Sincelejo, y ha elevado varios derechos de petición aportando la dirección donde reside, la cual es, carrera 24 No. 14-160 Barrio cuatro vientos de Sincelejo-Sucre, sin que hasta el momento se haya solucionado dicho percance.

Como pruebas relevantes de lo anterior, anexó los siguientes documentos:



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

- Copia del formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas (folio 6 C. Ppal.).
- Copia de la Resolución No. 2014-390515 del 15 de febrero de 2014, emanada de la Unidad de Víctimas y por medio de la cual decide la inscripción de la actora en el RUV (folio 7 C. Ppal.).
- Respuesta a una solicitud, vía electrónica a la dirección cynthiabedon@outlook.com de fecha 11 de junio de 2014 (folio 8 C. Ppal.).
- Respuesta a la solicitud de cambio de consignación de giro, vía electrónica al correo cynthiabedon@outlook.com (folio 9 C. Ppal.).
- Derecho de petición de fecha 26 de junio de 2014 (folio 10 a 12 C. Ppal.).
- Respuesta a una solicitud, vía electrónica al correo cynthiabedon@outlook.com de fecha 01 de julio de 2014 (folio 13 C. Ppal.).
- Respuesta a una solicitud, vía electrónica al correo cynthiabedon@outlook.com de fecha 07 y 08 de julio de 2014 (folio 14-15).
- Copia de la respuesta a un derecho de petición emanada del ICBF , de fecha 21 de julio de 2014, enviado a Sintya Bedón Murillo, a la carrera 24 No. 14-160 Barrio cuatro vientos de la ciudad de Sincelejo (folio 16 C. Ppal.).
- Copia de la solicitud de reintegro de la ayuda humanitaria, enviada por correo electrónico a la dirección atencionalciudadano@icbf.gog.co , cuenta perteneciente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de fecha 31 de julio de 2014 (folio 17 C. Ppal.).
- Copia de las respuestas a un derecho de petición emanadas del ICBF , de fecha 11 de septiembre de 2014 y 03 de octubre del mismo año, enviado a Sintya Bedón Murillo, a la carrera 24 No. 14-160 Barrio cuatro vientos de la ciudad de Sincelejo (folio 18 y 19 C. Ppal.).
- Derecho de petición de fecha 19 de marzo de 2015 (folio 20-21C.Ppal.).



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

- Respuesta a una solicitud, vía electrónica al correo cynthiabedon@outlook.com de fecha 20 de marzo de 2015 (folio 22 C. Ppal.).
- Copia de las respuestas a un derecho de petición emanadas del ICBF, de fecha 26 de marzo de 2015, enviado a Sintya BEDÓN Murillo, a la carrera 24 No. 14-160 Barrio cuatro vientos de la ciudad de Sincelejo (folio 23 C. Ppal.).
- Copia del carné de control de hipertensión arterial y copia de las historias clínicas (folios 24 a 27 C. Ppal.).

Del informe rendido por la entidad accionada ICBF, se puede extraer que, efectivamente los giros se han estado dirigiendo al Banco Agrario de la ciudad de Buenaventura, por ser esta la dirección que aportó la Unidad de Víctimas.

Aclarado lo anterior, pasa la Sala a desarrollar el planteamiento jurídico dispuesto en precedencia.

Como primer punto, es un hecho cierto que la accionante es desplazada por la violencia y que fue inscrita en el Registro Único de Víctimas RUV, mediante Resolución No. 2014-390515 del 15 de febrero de 2014 (Folio 7).

De conformidad con la exposición de los hechos, está demostrado que, la accionante presentó derecho de petición ante la Dirección General de la UARIV, el día 26 de junio de 2014, solicitando la atención de emergencia humanitaria y exponiendo en su escrito que los respectivos giros se efectuaran al **Banco de Agrario en la ciudad de Sincelejo** y dejó como dirección de notificaciones la **carrera 24 No. 14-160 del Barrio cuatro vientos de Sincelejo** (folio 10 a 12).

A folios 17 y 20 a 21 reposan las peticiones de la actora, tendientes a buscar el reintegro de la ayuda humanitaria consignada al Banco Agrario de la ciudad de



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Buenaventura, y ratificando su dirección de residencia en la **carrera 24 No. 14-160 del Barrio cuatro vientos de Sincelejo**.

Teniendo en cuenta lo anterior, no entiende la Sala porque, posterior a la presentación del primer derecho de petición, esto es, 26 de junio de 2014, donde la actora suscribió como lugar de residencia la carrera 24 No. 14-160 del Barrio cuatro vientos de Sincelejo, el ente accionado viene efectuando los pagos al Banco Agrario de la ciudad de Buenaventura Valle del Cauca, y más ilógico aun, que todos las respuestas a las solicitudes presentadas van dirigidas a la dirección y nomenclatura antes señalada, y el ente accionado en la actualidad teniendo conocimiento de esta situación, no ha tomado los correctivos pertinentes para resolver los trámites de la demandante.

Basta con observar las respuestas a los derechos de petición que se encuentran enlistadas en siguiente orden:

A folio 16, respuesta a un derecho de petición emanada del ICBF , de fecha 21 de julio de 2014, enviado a Sintya Bedón Murillo, a la carrera 24 No. 14-160 Barrio cuatro vientos de la ciudad de Sincelejo.

A folio 18 y 19, respuestas a un derecho de petición emanadas del ICBF , de fecha 11 de septiembre de 2014 y 03 de octubre del mismo año, enviado a Sintya Bedón Murillo, a la carrera 24 No. 14-160 Barrio cuatro vientos de la ciudad de Sincelejo.

Como puede observarse, dichos oficios datan de fechas posteriores a la presentación de la solicitud de la actora, y dan cuenta del conocimiento que tiene el ICBF de su lugar de residencia y aun así no han dado cabal cumplimiento lo requerido por esta, lo que denota una clara negligencia en su actuación administrativa, máxime cuando es claro que cada una de las respuestas dadas, no cumplen con los parámetros establecidos por la ley y la jurisprudencia, pues estas



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

no están resolviendo de fondo la petición y no le están otorgando una solución clara y en conexidad con lo pretendido.

Así mismo no comparte la Sala la posición asumida por las accionadas, que someten a los beneficiarios a trámites engorrosos y meramente formalistas, que obstaculizan la materialización de los derechos fundamentales de la población vulnerable afectada con el flagelo del desplazamiento forzado.

Por lo anotado, si bien es cierto y el *A quo*, concedió el amparo respecto al derecho de petición, también lo es que, la materialización eficaz del requerimiento de la actora, no se funda en la mera respuesta que la accionada le otorgue, ni tampoco el trámite que se realice para proveer la dirección correcta en la base de datos que estas manejen, sino más bien, dicha solicitud se concreta con la entrega material y efectiva de la ayuda humanitaria a la que tiene derecho por ley y que previamente ya le había sido reconocida por el ICBF, y el reintegro de las que ya se hicieron en la lugar de residencia errado esto es, el Banco Agrario de la ciudad de Buenaventura - Valle del Cauca.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es claro entonces que la actora efectivamente posee la calidad de desplazada, y actualmente se encuentra inscrita en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV. Igualmente, se encuentra acreditada dos entregas de ayuda humanitaria, de fecha 20 de junio de 2014 (folio 14-16) y otra del 09 de marzo de 2015 (folio 22-23), por lo cual efectivamente su estado pertenece al de la etapa de ayuda humanitaria de transición. Razón por la cual a la luz del marco normativo descrito en esta sentencia, le compete a las entidades hacer efectiva la prorroga de ayuda humanitaria con la totalidad de sus componentes y al ICBF de forma exclusiva la asistencia alimentaria.

A consideración de la Sala, existe una clara violación de los derechos fundamentales de la accionante en su condición de desplazada por la violencia, por lo que habrá de tutelarse no solamente su derecho fundamental de petición, sino también los derechos fundamentales a la vida en condiciones de dignidad



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

humana y la atención a la población desplazada, derechos fundamentales innominados a la luz del artículo 94 de la C.P., los que conllevan a que igualmente se vulneren los derechos al mínimo vital, la igualdad, el trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctima del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto persona desplazada y los derechos de las personas que forman parte de su núcleo familiar, por lo que se **MODIFICARÁ** el numeral primero de la sentencia de primera instancia, en el sentido de tutelar los derechos de la accionante de conformidad a lo expuesto en las líneas anteriores.

De la misma forma, se **MODIFICARÁ** el numeral tercero de la sentencia impugnada, ordenando en su lugar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF” que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, coordinen los trámites necesarios para hacer el cambio de dirección de residencia de la accionante SINTYA BEDÓN MURILLO, identificada con cédula de ciudadanía No. 66.742.904, esto es **carrera 24 No. 14-160 del Barrio cuatro vientos de Sincelejo**, al igual que, la corrección de todos sus registros con la actualización de los datos aportados por esta, como consecuencia de esto, hacer la entrega efectiva de la prórroga de la ayuda humanitaria con la totalidad de los componentes que le sean competentes, de la misma forma, **REINTEGRAR** todos y cada uno los giros que haya efectuado al Banco Agrario de la ciudad de Buenaventura - Valle del Cauca y en su lugar estos y las demás ayudas que se causen en lo sucesivo, sean consignadas en el Banco Agrario de la ciudad de Sincelejo, conforme la dirección aportada por la demandante, **al igual que coordine de manera efectiva y en el menor tiempo posible la entrega del componente de asistencia alimentaria.**

En cuanto a la pretensión relacionada con el resarcimiento de los daños ocasionados por el no recibo oportuno de las ayudas, es claro que la tutela de forma excepcional posee carácter resarcitorio, y ello se circunscribe a hechos en



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

donde la vulneración de los derechos fundamentales vislumbrada, solo se solventa con la indemnización del daño, y este no es uno de esos casos, pues con las medidas adoptadas se supera la vulneración existente, por lo que esta pretensión debe denegarse y por ello se confirma el numeral segundo de la providencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFÍQUENSE los numerales **PRIMERO** y **TERCERO** de la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 8 de mayo de 2015 por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE, disponiéndose en su lugar lo siguiente:

***“PRIMERO: TUTÉLESE** los derechos fundamentales a la vida en condiciones de dignidad humana y la atención a la población desplazada, derechos fundamentales innominados a la luz del artículo 94 de la C.P., los que conllevan a que igualmente se vulneren los derechos al mínimo vital, la igualdad, la educación, el trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctima del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto persona desplazada y los derechos de personas que forman parte del núcleo familiar de SINTYA BEDÓN MURILLO.*

...

***TERCERO: ORDÉNESE** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF” que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, coordinen los trámites necesarios para hacer el cambio de dirección de residencia de la accionante SINTYA BEDÓN MURILLO, identificada con cédula de ciudadanía No. 66.742.904, esto es carrera 24 No. 14-160 del Barrio cuatro vientos de Sincelejo, al igual que, la corrección de todos sus registros con la actualización de los datos aportados por esta, como consecuencia de esto, hacer la entrega efectiva de la prórroga de la ayuda humanitaria con la totalidad de los componentes que le sean competentes, de la misma forma, **REINTEGRAR** todos y cada uno los giros que haya efectuado al Banco Agrario de la ciudad de Buenaventura - Valle del Cauca y en su lugar estos y las demás ayudas que se causen en lo sucesivo, sean consignadas en el Banco Agrario de la ciudad de Sincelejo, conforme la dirección aportada por la*



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

demandante, al igual que coordine de manera efectiva y en el menor tiempo posible la entrega del componente de asistencia alimentaria.”

TERCERO: CONFÍRMESE en lo demás la sentencia impugnada.

CUARTO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo al actor, a la entidad demandada y al Agente Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

SEXTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

SÉPTIMO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 078.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ