



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, quince (15) de julio de dos mil dieciséis (2016)

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
ACCIÓN: TUTELA
PROCESO: 70001-3333-008-2016-00124-01
DEMANDANTE: ROQUE AMILCAR LEÓN
DEMANDADOS: UARIV

TEMA: Improcedencia de la acción de tutela debido a su carácter subsidiario y no configurarse una situación excepcional.

Decide el Tribunal la impugnación interpuesta por la parte accionante, en oposición a la Sentencia proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE el día 1º de julio de 2016, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA, instauró ROQUE AMILCAR LEÓN, en contra de la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, UARIV.

1. ANTECEDENTES.

1.1. LA SOLICITUD DE TUTELA¹

La parte actora formuló acción de tutela con el objeto que se amparen sus derechos fundamentales, a la vida, dignidad humana y mínimo vital, los cuales estima vulnerados por la suspensión de la ayuda humanitaria por parte de la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, UARIV, así como por la omisión en el pago de la indemnización administrativa.

Consecuencia del amparo a sus derechos fundamentales, pretende se ordene a la entidad accionada: 1. Que se autorice la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y en consecuencia se haga entrega oportuna de las ayudas humanitarias para la alimentación y vestido como “atención humanitaria de emergencia, protección y

¹ 1 a 11.

condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada”; 2. Se ordene de inmediato dicha entrega para dar cumplimiento a la ley, dada la excepcionalidad descrita y la precaria situación del accionante; 3. Se conceda lo anterior teniendo en cuenta que la situación encuadra en la excepción para recibir prórroga; 4. Se proceda a ordenar el pago de la indemnización administrativa a la que tiene derecho y se comunique la fecha exacta y pronta, por cuanto se encuentra en una extrema situación de vulnerabilidad, habiendo pasado ya más de 15 años desde que solicitó la misma, sin más noticias del estado de su solicitud.

Como **FUNDAMENTOS FÁCTICOS** la parte actora indicó que es víctima de desplazamiento por hechos declarados y reconocidos, y que sufrió desplazamiento del municipio de San Pablo y Puerto Wilches jurisdicción del departamento de Bolívar y Santander del sur junto con su núcleo familiar debido a múltiples hechos de violencia que presencio en el año 2000, posterior a ello se desplazó al municipio de Sincelejo departamento de sucre. Además, que se encuentra incluido como víctima del conflicto armado en calidad de representante de su núcleo familiar su núcleo familiar desde el día 03 de enero de 2016.

Señaló que la última ayuda humanitaria que recibió fue en el mes de mayo de 2015 y posteriormente a ello le fue negada ayuda humanitaria por parte de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas, argumentando que tenía más de diez años de ser desplazado y por ende debía esperar la indemnización administrativa, desde entonces ha tenido que sobrevivir prestando dinero, debido a que no posee un empleo fijo y tiene a su cargo cinco personas.

1.2. TRÁMITE.

La acción de tutela, fue presentada el día 20 de junio de 2016 (Folio 11), siendo admitida mediante providencia del 21 de junio de 2016 (Folio 25 y 26), ordenándose la notificación a la entidad accionada y concediéndole el término de dos (2) días para que se pronunciaran frente a lo expuesto en la acción y lo demás que considerara pertinente.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA ACCIONADA.

La entidad accionada no presentó el informe requerido.

1.4 LA SENTENCIA IMPUGNADA.

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, luego de hacer un estudio de la acción de tutela como mecanismo de salvaguardia de los desplazados por la violencia como sujetos de protección especial, así como del deber de la UARIV en la gestión del trámite de las víctimas por desplazamiento, consideró que el actor no agotó la vía administrativa, oportunidad que le fue dada a partir de la notificación de la resolución N° 0600120160231962 de 2016 de fecha 20 de mayo de 2016, emitida por la “UARIV”, para lo cual existieron los medios para que el actor hiciera valer sus derechos antes de recurrir a la acción de tutela como mecanismo subsidiario.

Por lo anterior, el *A quo* resolvió negar el amparo de los derechos fundamentales alegados por el demandante.

1.5 LA IMPUGNACIÓN.

El accionante, inconforme con la decisión de primera instancia, impugnó el fallo en mención reiterando lo dicho en la solicitud de tutela.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. COMPETENCIA.

Este Tribunal 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.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Teniendo en cuenta los hechos y las circunstancias descritas con anterioridad, se contrae a establecer el Tribunal en esta oportunidad, si en el sub judice hay lugar a amparar los derechos fundamentales invocados como vulnerados por la parte actora, por la omisión en el reconocimiento de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.

2.3 DE LA ACCIÓN DE TUTELA. Generalidades y naturaleza subsidiaria.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un dispositivo para la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando sean vulnerados o amenazados por las acciones o las omisiones de las autoridades o de los particulares, en los casos determinados en la norma.

La norma constitucional dispone textualmente:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

El Decreto 2591 de 1991 reglamentó la materia y señaló las reglas básicas de aplicación y en su artículo 6º delimitó la procedencia para situaciones en las cuales no existieran recursos o mecanismos judiciales ordinarios, lo cual no obsta para que se analice en cada caso si el procedimiento correspondiente resulta eficaz de acuerdo con las circunstancias de hecho, teniendo en cuenta la existencia de un perjuicio irremediable

Frente al tema de la subsidiariedad o naturaleza residual de la acción de amparo, ha de señalarse que la misma no está prevista como una vía alterna o que remplace o desplace a los mecanismos ordinarios de reconocimiento y respeto de derechos de rango prestacional, como quiera que para ello, se han previsto vías o medios adecuados para su encausamiento con todas las garantías sustantivas que del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa, se derivan.

En ese sentido, se reitera no es la acción de tutela un mecanismo principal para desplazar tramites y competencias legales, excepto en aquellos eventos en donde, se

logre demostrar que por determinadas circunstancias el medio o vía ordinaria, es inadecuado e ineficaz frente a la protección pretendida; *verbigratia*, la acción de tutela no es el mecanismo para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones sociales – o prestaciones económicas del sistema de seguridad social, no empecé, la jurisprudencia constitucional, ha aceptado su procedencia excepcional²

A tono con lo expuesto, por regla general, la tutela no procede para ordenar el reconocimiento de pensiones, ya que existen otros medios ordinarios idóneos para resolver dichas pretensiones a menos que se logre demostrar que los medios ordinarios no tienen la efectividad suficiente e inmediata que amerita la situación de quien acude en sede de tutela, dada la afectación evidente, flagrante u ostensible de derechos fundamentales y la presencia de un claro perjuicio irremediable.

Lo anterior es así, dado el carácter excepcional y subsidiario de la acción de amparo consagrada en el artículo 85 de la C. P., en líneas anteriores se anotó, no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico³ para entrar a resolver los conflictos jurídicos que se susciten entre los ciudadanos y las autoridades públicas, porque entonces perdería su naturaleza excepcional y subsidiaria para convertirse en vía principal de reclamación judicial, contrario a los principios que inspiran la figura constitucional.

No obstante, es menester tomar en cuenta lo trazado líneas antes, bajo el entendido que en determinadas circunstancias a pesar de la existencia del medio ordinario de protección establecido por el legislador, en situaciones particulares el mismo puede devenir insuficiente y entonces se hace necesario la aplicación de la protección del derecho por vía de tutela constitucional, siempre y cuando estemos en presencia de un perjuicio irremediable.

Frente a la improcedencia de la acción de tutela el Consejo de Estado ha señalado:

² Se puede consultar al respecto, **Sentencia T-281 de 2011 y T 654 de 2014, entre muchas otras**. Respecto de esta regla general, la jurisprudencia admite dos excepciones para su procedencia, referidas a que no se disponga de otro medio de defensa judicial o cuando existiendo éste se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-106 de 1993, MP. Antonio Barrera Carbonell. La Corte afirmó que la posibilidad de acudir a la acción de tutela "(...)sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión." Ver también, la Sentencia T-480 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

“La acción de tutela es un mecanismo subsidiario de defensa judicial, pues, de existir otros medios jurídicos para la protección de los derechos fundamentales, procede cuando éstos resultan insuficientes o ineficaces para otorgar un amparo integral o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, evento en el que la tutela tiene prosperidad transitoria, mientras hay decisión definitiva del asunto por la vía judicial ordinaria. Dado el carácter subsidiario de la tutela, en principio, no es la vía idónea para dirimir controversias sobre la titularidad de derechos. Esta premisa tiene sustento en la misma razón de ser de la acción, a saber, la protección frente a la vulneración o desconocimiento de derechos, lo que desde luego excluye la discusión sobre su titularidad. De manera que, si no hay certeza sobre la existencia del derecho en favor del solicitante, tampoco la hay en la procedencia de la tutela. Concretamente, los asuntos de seguridad social que versen sobre la interpretación, aplicación y ejecución de normas legales y reglamentarias no corresponden al ámbito propio de decisión del juez de tutela, sino que deben ser resueltos por conducto de los mecanismos judiciales ordinarios que, de acuerdo con la naturaleza del vínculo laboral o de las pretensiones, son de conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria Laboral o de la Contencioso Administrativa. Se reitera que únicamente la presencia o inminencia de un perjuicio irremediable faculta a conceder el amparo transitorio.”

Sin embargo, como se vio la regla, admite dos excepciones a saber: una relativas a la tutela como mecanismo definitivo cuando no se cuenta con otro medio de defensa judicial, y otra como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, debiendo cumplir en uno y otro caso, unos requisitos o condiciones para su procedencia.

Ahora bien, cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, habida cuenta de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo, es preciso demostrar que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente:

- 1- Por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente;
- 2- Por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad;
- 3- Porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y
- 4- Porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.⁴

Ahora bien, es necesario para efectos de proteger un derecho y ordenar a una autoridad o a un particular actuar o abstenerse de hacerlo que, previamente exista un

⁴ Esta doctrina ha sido reiterada en las sentencias de la Corte Constitucional, T-225 de 1993, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SU-544 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, T-1316 de 2001, MP (E): Rodrigo Uprimny Yepes, T-983-01, MP: Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

derecho fundamental atribuido a quien solicita el amparo y, además, que la entidad demandada, teniendo la obligación de satisfacer el derecho, actúe o se abstenga de hacerlo generando una vulneración o amenaza al mismo.

Lo expuesto es un presupuesto esencial para la procedencia de la acción de tutela, pues a) si no existe un derecho atribuido al accionante, la entidad accionada no podría atentar contra el mismo; o b) constatándose un derecho en cabeza del demandante, si la entidad accionada no ha efectuado ninguna conducta -acción u omisión- que trasgreda el derecho, no habría así un acto de reproche que obligara al juez ordenar una protección.

En todo caso, no sobra señalar que una vez se verifica la existencia de estos dos presupuestos (atribución de un derecho fundamental al accionante y conducta vulneradora del mismo por parte del accionado), es deber del juez constitucional analizar si dicha actuación constituyó un atentado contra el referido derecho fundamental, para de este modo sustentar su orden o no de amparo.

Así, es necesario para la procedencia de la acción de tutela verificar la existencia de una acción u omisión de las autoridades o de un particular que vulnere o amenace un derecho fundamental, esto es, se debe constatar que la referida trasgresión es cierta, no hipotética, ni eventual o presunta.

Bajo esta premisa la Corte Constitucional⁵ ha definido que la acción u omisión que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico jurídico y que la misma no es procedente bajo una mera suposición; pues no se puede llegar al absurdo de acudir a la acción de tutela sobre la base de actos que no se han proferido, ya que con ello se violaría el debido proceso de los sujetos pasivos de la acción; la garantía de un orden justo y el principio de seguridad jurídica.

2.4 ANALISIS DEL CASO CONCRETO.

Recapitulando, la parte accionante pretende que mediante la acción constitucional de tutela se ordene a la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, UARIV, prorrogar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia para

⁵ T-883-08; T- 013-07; SU-975-03; T- 066-02, entre otras.

el grupo familiar del demandante, al considerar que se configuran los supuestos de hecho para acceder a ello.

Trae a colación, pues la anexo a la solicitud de tutela, la Resolución No. 0600120160231962 del 20 de mayo de 2016 emitida por la “UARIV”, mediante la cual se le suspendió definitivamente la entrega de componentes de la atención humanitaria a su hogar.

En primera instancia, el *A quo* consideró que el actor no agotó la vía administrativa, oportunidad que le fue dada a partir de la notificación de la resolución antes citada, para lo cual existían los medios para hacer valer sus derechos, antes de recurrir a la acción de tutela como mecanismo subsidiario.

Frente a lo anterior, recuerda esta Sala que de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 superior, “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, lo cual, dentro del procedimiento administrativo se traduce en el cumplimiento de una serie de reglas, principios y mandatos que la ley impone a la administración para el cumplimiento de los fines del Estado.

En contrapartida de lo anterior, la ley impone a los administrados la carga de observar y utilizar todos los medios procesales que la ley les ofrece para proteger y hacer efectivos sus derechos, ya que su conducta omisiva, negligente o descuidada en este sentido acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para aquellos, así como la improcedencia de la acción de tutela para efectos de cuestionarlas. Sobre el particular, la CORTE CONSTITUCIONAL ha considerado:

“las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.”⁶

La misma corporación, en relación con la improcedencia de la tutela frente a la omisión en el uso de los medios procesales, dijo:

“Quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que le ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable

⁶ Sentencia C-1512 de 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

el Estado no puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal.”⁷

Lo anterior enseña que el incumplimiento de los deberes procesales de los ciudadanos acarrear consecuencias, de modo que no es procedente utilizar la acción de tutela para revivir actuaciones o instancias procesales. En efecto, *“al paso que es deber de la administración ajustar su actuar a los principios, mandatos y reglas que gobiernan la función pública y que determinan su competencia funcional, en aras de garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa material, los administrados tienen la carga de observar y utilizar los medios procesales que el ordenamiento jurídico les otorga, so pena de asumir los efectos adversos que se deriven de su conducta omisiva”*⁸.

En consecuencia de lo anterior, además de que la parte actora no acreditó la condición de precariedad que manifiesta en la solicitud de tutela, a efectos de auscultar un presunto perjuicio irremediable, concuerda esta Sala con lo expuesto por el *A quo*, en cuanto a que la parte actora acudió a la vía de tutela en momentos en que disponía de otros medios para proteger sus derechos, dado que, teniendo la oportunidad, no interpuso los recursos en sede administrativa, a fin de elevar sus consideraciones en contra de la decisión de la UARIV en torno a la suspensión de la ayuda humanitaria de emergencia para este grupo familiar.

Téngase en cuenta además que, si bien no existe en el plenario constancia de notificación de la Resolución No. 0600120160231962 del 20 de mayo de 2016 emitida por la “UARIV”, lo cierto es que el demandante conoció dicho acto, de ahí que lo aportara a la solicitud de tutela.

Por otro lado, en lo atinente a las garantías procesales del accionante dentro del proceso administrativo que culminó con la decisión de suspender la ayuda humanitaria, considera la Sala pertinente recordar que, el procedimiento contentivo de la ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento, conforme lo señalado en la Ley 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias, inicia desde cuando se adquiere

⁷ Sentencia T-520 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-616 del 3 de agosto de 2006, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

la condición de víctima y se es beneficiario de los distintos componentes, v. gr. la atención humanitaria de emergencia.

Ahora bien, en cumplimiento de los deberes legales, en especial lo contenido en el Decreto 1084 de 2015, la UARIV tiene la función de verificar las reales condiciones de carencias de los hogares beneficiarios, tanto así, que en el artículo 2.2.6.5.5.10 se establecen los casos en los que se suspenderá la entrega de componentes de la atención humanitaria, para lo cual, la entidad puede hacer uso de la información contenida en diferentes registros administrativos o instrumentos de la Red Nacional de Información.

En ese sentido, en la Resolución No. 0600120160231962 del 20 de mayo de 2016 la UARIV señaló que analizó de forma integral la situación del hogar mediante el procedimiento de identificación de carencias y determinó un hallazgo que fundamentó la decisión de suspensión de la atención humanitaria.

Así pues, lo anterior implica que el accionante, así como su grupo familiar han sido y son parte del procedimiento administrativo contentivo de las medidas de atención humanitaria por parte de la UARIV, dentro del cual se tomó la decisión de suspender la entrega de componentes de la atención humanitaria, decisión contra la que no se interpuso ningún recurso en sede administrativa, muy a pesar que conoció oportunamente dicho acto.

Por lo anterior, la Sala dispondrá **CONFIRMAR** la decisión impugnada, con sustento en los argumentos antes expuestos.

3. DECISIÓN

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: CONFÍRMESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el día 1º de julio de 2016 por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE.

SEGUNDO: 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.

TERCERO: 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.

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

QUINTO: 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 No. 109.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Ausente con permiso

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA