

COPIA



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

ASUNTO: ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
ACCIONANTE: JOSÉ LUIS CONTRERAS GUTIÉRREZ
ACCIONADO: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y OTROS
RADICADO: 20001-33-33-004-2019-00306-01
MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA

I.- ASUNTO.-

Resuelve la Sala las impugnaciones interpuestas contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, de fecha 4 de octubre de 2019, por medio de la cual se concedió el amparo constitucional solicitado por el señor JOSÉ LUÍS CONTRERAS GUTIÉRREZ, así:

“Primero: Tutelar los derechos fundamentales invocados por José Luis Contreras Gutiérrez, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

Segundo: Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este proveído, cite al señor José Luis Contreras Gutiérrez para que le brinden las orientaciones necesarias en lo que tiene que ver con los trámites y procedimientos para hacerse acreedor de manera efectiva de los programas y proyectos productivos que el Gobierno Nacional ha dispuesto para las personas desplazadas, que le permitan asumir su auto sostenimiento y el de su núcleo familiar.

Tercero: Ordenar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este proveído, realice todas las gestiones administrativas pertinentes, de acuerdo a su competencia, para que le brinde al señor José Luis Contreras Gutiérrez la orientación necesaria, en lo referente a las ayudas humanitarias de emergencia, así como de los proyectos productivos que el Gobierno Nacional ha dispuesto para las personas desplazadas, y en efecto, se efectúe ante su dependencia, los pasos establecidos para determinar si tiene lugar a acceder a dichos beneficios.

Cuarto: Ordenar a Fonvisocial, al Ministerio del Trabajo y al SENA, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguiente a la notificación de esta sentencia, realicen todas las gestiones administrativas pertinentes, de acuerdo a sus competencias, para que le brinden las orientaciones necesarias al señor José Luis

Contreras Gutiérrez, en lo que tiene que ver con los trámites y procedimientos para hacerse acreedor de manera efectiva de los programas de vivienda, empleo y educación dispuestos por el Gobierno Nacional.

Quinto: Notifíquese personalmente esta providencia a las partes, a más tardar al día siguiente a la fecha de esta decisión, si no es posible notificarles de esa forma, hágase mediante telegrama o a través del medio más expedito.

Sexto: Si la presente providencia no es impugnada, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión”¹.

II.- ANTECEDENTES PROCESALES RELAVANTES.-

2.1.- HECHOS.-

Manifestó en síntesis el accionante, que es indígena Wayuu en situación de desplazamiento forzado, incluido en el RUV, vive en la pobreza extrema y está desempleado, además él y su familia han sido golpeados por la violencia, siendo esas circunstancias las únicas realidades en sus vidas.

2.2.- PETICIÓN.-

En consecuencia, solicita se ordene a los accionados que dispongan a su favor todos los procedimientos especiales y preferentes que tienen para las personas víctimas del conflicto armado, y le entreguen el dinero para la compra de maquinaria e insumos, a efectos de hacer realidad el sueño de tener su propio negocio, como componente de la política pública de atención al desplazamiento.

III.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.-

El juzgado de instancia accedió a las pretensiones invocadas en la acción constitucional, luego de citar jurisprudencia de la corte Constitucional relacionada con la protección constitucional de la población desplazada, víctima del conflicto armado, argumentando en síntesis, que el Estado debe garantizar el apoyo y acompañamiento a las personas víctimas del conflicto armado, para propiciar su estabilización socioeconómica, en razón a que su deber mínimo es el de identificar las circunstancias específicas de la situación individual y familiar de la víctima, su procedencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, así como las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica, por tanto consideró el juez, que la entidades accionadas habían vulnerado los derechos fundamentales del accionante, al no realizar las acciones pertinentes relacionadas con facilitar y orientarlo para que pudiese acceder a los programas productivos establecidos para la población víctima del conflicto armado, toda vez que no han tenido en cuenta que el petente se encuentra en circunstancias particulares de vulnerabilidad que lo agravan, debido a que sus aseveraciones no fueron desvirtuadas por las entidades accionadas, razón por la cual tuteló los derechos invocados, en los términos transcritos al inicio de este proveído.

¹ Ver folio 46 del cuaderno de segunda instancia.

IV.- IMPUGNACIÓN.-

En primer lugar impugnó el accionante, manifestando que no está de acuerdo con la orden impartida por el *a quo*, como quiera que las accionadas sólo lo orientarán y le darán una charla para decirle lo que siempre le han dicho, que debe tener un proyecto elaborado y por escrito y que lo presente cuando haya convocatoria, reitera que la accionada DPS no demostró que efectivamente ha cumplido con la obligación de contribuir en su estabilización socioeconómica, haciendo la entrega de la capitalización para la compra de maquinaria e insumos para hacer realidad el sueño de tener su propio negocio, por consiguiente, solicita se revoque el fallo impugnado y se ordene a la accionada proceder en tal sentido.

En segundo lugar, impugnó el Ministerio del Trabajo, quien aduce que en ningún momento vulneró el derecho de petición al actor, por la potísima razón de que éste nunca elevó petición ante ellos, por tanto no están obligados a responder, máxime que nunca fue probada la presentación de la solicitud en cuestión. Agrega que las pretensiones están encaminadas a obtener unas medidas de asistencia y atención económica, frente a lo cual no son competentes de conformidad con la Ley 1448 de 2011.

En tercer lugar, impugnó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, aduciendo en síntesis, que la primera instancia hizo una inadecuada valoración de las pruebas que fueron aportadas al presente trámite constitucional, pues de haberse apreciado en su integridad hubiese advertido que en sendas oportunidades el señor JOSÉ LUÍS CONTRERAS GUTIÉRREZ fue informado de las acciones que debía emprender para ser beneficiario de un proyecto productivo, habida cuenta que, no es viable emplear el mecanismo de acción de tutela para soslayar el cumplimiento a los términos de presentación a los proyectos adelantados por las diferentes autoridades estatales, siendo que la determinación de una fecha cierta y el acceso al proyecto productivo que pretende el accionante exige no solo del cumplimiento diligente de cada uno de los requisitos exigidos por parte del postulante una vez abierta la respectiva convocatoria, sino también la disponibilidad presupuestal.

Agrega que en materia de estabilidad económica -generación de ingresos- la competencia no radica en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sino que corresponde a cada una de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas, por tanto, corresponde a todas estas entidades dentro de sus competencias establecer programas con el fin de participar en el proceso de estabilización socioeconómica de la población desplazada.

De otro lado, aporta un cúmulo de oficios² donde le están dando respuesta al accionante, entre otros aspectos, indicándole por qué no cumplió con los criterios de inclusión solicitados como requisitos de ingreso a "MI NEGOCIO", ya que no se evidenciaba su intervención durante la ejecución de dicho programa ya finalizado en mes de diciembre de 2018. Además, puntualiza que ninguno de los tres municipios enunciados por el tutelante se encuentra focalizado para la intervención del programa "MI NEGOCIO", esto es, Maicao - Guajira, Riohacha - Guajira y Valledupar - Cesar, lo que hace más compleja la situación del peticionario, al no estar disponible oferta institucional, en ninguna de las tres localidades.

² Visibles a folios 102 a 155 del cuaderno de la segunda instancia.

Finaliza solicitando se desvincule al DPS, toda vez que está demostrado que no vulneró derecho alguno al accionante.

V.- CONSIDERACIONES.-

5.1.- COMPETENCIA.-

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de esta sección del País.

En efecto, el artículo 32 del decreto en cita consagra en el inciso segundo: *"El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo de inmediato. Si se encuentra el fallo ajustado a derecho lo confirmará..."*

A su turno el artículo 86 de la Constitución Política, crea la acción de tutela como un mecanismo especial que tiene toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y de las demás personas particulares en los casos que determine la ley.

La Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela opera de manera subsidiaria y residual, es decir, que los jueces constitucionales no desplazan a los ordinarios en el ejercicio de sus competencias, salvo que las circunstancias específicas que afronta el accionante indiquen que éste no tiene alternativa eficaz diferente a la acción de amparo, tal como es el caso de autos, pues, el actor no cuenta con otro medio de defensa judicial expedito, para hacer efectivo los derechos fundamentales invocados como vulnerados, que la presente acción de tutela.

5.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

Le corresponde a la Sala determinar, si tal y como lo consideró el *a quo*, resulta procedente ordenar a las entidades accionadas, que le brinden al accionante las orientaciones necesarias para poder hacerse acreedor de manera efectiva de los programas y proyectos productivos, dispuestos por el Gobierno Nacional para las personas desplazadas, o si con las respuestas dadas por aquellas no se estaría vulnerando derecho fundamental alguno.

5.3.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

Sobre el particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca del derecho que tiene la población desplazada a ser parte del sistema de atención, con lo cual se busca hacer frente a la situación de emergencia en la que se encuentra la ese grupo poblacional por la violencia, como también tiene establecido la importancia constitucional que ha adquirido tener un registro para la atención de la población desplazada, lo cual permite hacer operativa la atención de esa población por medio de la identificación de las

personas a quienes va dirigida la ayuda; la actualización de la información de la población atendida y sirve como instrumento para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas que busquen proteger sus derechos, necesarios para el acceso a planes de estabilización económica, y en términos más generales, con el acceso a la oferta estatal.

Por último es importante señalar, que esa misma Corporación ha establecido algunos lineamientos que deben tenerse en cuenta por quienes puedan encontrarse en situación de desplazamiento forzado, de conformidad con lo previsto en la ley, que deben surtirse para exigirlos, máxime como en el caso de autos que lo pretendido es la estabilización económica, donde se deben cumplir unos criterios de inclusión, esto es, requisitos de ingreso a MI NEGOCIO, comoquiera que estamos frente a la ejecución de programas económicos sujetos a disponibilidad presupuestal.

5.4.- CASO CONCRETO.-

Ahora bien, con relación al caso concreto, tenemos que el accionante efectivamente está incluido en el Registro Único de Víctima - RUV, y que a la única autoridad a quien éste elevó derecho de petición para que lo incluyera al programa "MI NEGOCIO" fue al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, así: "...*me inscriban y me hagan beneficiario del programa conocido como: **MI NEGOCIO**, en el Municipio de Maicao la Guajira, el cual cumple el sueño de los colombianos de tener su negocio propio. Teniendo en cuenta de que Yo ya tengo mi plan de negocio estructurado, lo que necesito es capitalización de los negocios con la compra de maquinaria e insumos.*"

Conforme a los parámetros expuestos anteriormente, la Sala concluye que, en cuanto a la orden impartida por el *a quo* al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se debe mantener, como quiera que si bien es cierto, con el escrito de impugnación dicha entidad está aportando una serie de documentos relacionados con la respuesta a la petición del actor, también lo es, que no existe la prueba de que efectivamente éste se hubiese enterado del contenido de aquellos, más aun, es la misma entidad quien manifiesta que es muy difícil establecer o puntualizar el municipio para la intervención del programa "MI NEGOCIO", por las múltiples manifestaciones del accionante, y el cúmulo de entidades que según su dicho participan en tales programas, por tales motivos debe brindar las orientaciones necesarias en lo que tiene que ver con los trámites y procedimientos, para que el petente pueda hacerse de manera efectiva a los programas y proyectos productivos tal como lo ordena el fallo impugnado.

Bajo este supuesto, en caso de existir duda sobre las peticiones de este grupo poblacional, se entiende que la entidad debe motivar y explicar con suficiente material probatorio la negativa al programa en cuestión, pues, dado que se trata del instrumento que permite concentrar a los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, sus pronunciamientos deben ser responsables y acertados para cada caso en particular.

De contera, por estas mismas circunstancias, es que no es posible acceder a lo impetrado por el accionante en su impugnación, esto es, ordenar que le entreguen los dineros para compra de maquinarias e insumos para hacer realidad sus sueños de tener su propio negocio.

De otro lado, no sucede lo mismo con respecto al Ministerio del Trabajo, pues no vulneró el derecho de petición al actor, por la potísima razón de que éste nunca

elevó solicitud ante ellos, por tanto, no están obligados a responder, máxime que las pretensiones están encaminadas a obtener unas medidas de asistencia y atención económica, frente a lo cual no son competentes, de conformidad con la Ley 1448 de 2011, en consecuencia, se revocará el fallo impugnado en cuanto la orden impartida al citado ministerio, y por los mismos motivos a Fonvisocial.

Finalmente, se desvinculará de esta acción al Sena, y a la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la primera, porque es evidente que ya citó al accionante para darle cumplimiento a lo ordenado en el fallo impugnado, según misiva visible a folio 96; y la segunda, porque también cumplió con lo ordenado, pues a folios 173 a 186 obran los documentos enviados al petente, rindiendo las explicaciones del caso, e inclusive copia de la resolución donde reconoce y ordena el pago de Atención Humanitaria de Emergencia al señor JOSÉ LUÍS CONTRERAS GUTIÉRREZ, en consecuencia, por carencia de objeto jurídico, al extinguirse el objeto jurídico sobre el cual recaían, resultando inocua cualquier decisión al respecto.

En suma, se confirmará únicamente la orden dada al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; se revocará lo ordenado al Ministerio del Trabajo y a Fonvisocial; y, finalmente se desvinculará al Sena, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por carencia de objeto jurídico respecto a las órdenes que les fueron impartidas en el fallo impugnado, como en efecto lo dispondrá la parte resolutive de la presente.

VI.- DECISIÓN.-

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Cesar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

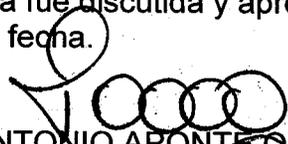
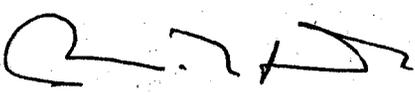
FALLA

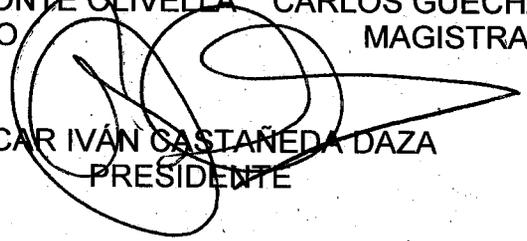
PRIMERO: MODIFICAR el fallo de fecha 4 de octubre de 2019, en consecuencia se dispone, REVOCAR los ordinales Tercero y Cuarto; y confirmar en todo lo demás la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama, y envíese copia de esta decisión al juzgado de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión No. 097, efectuada en la fecha.


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA 
MAGISTRADO MAGISTRADO


OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
PRESIDENTE