

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



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

Magistrada Ponente

**GLORIA AMINTA ESCOBAR CRUZ**

**SENTENCIA DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Pereira, veintiséis (26) de septiembre de dos mil once (2011)

Hora: 3:30 p.m.

Aprobado por Acta No. 639.

Radicación:	66001-31-09-006-2011-00064-01
Accionante:	Manuel Rutilio Mosquera
Accionado:	Acción Social
Derechos:	Dignidad humana y mínimo vital
Procedencia:	Juzgado Sexto Penal del Circuito de Pereira

**ASUNTO**

Se pronuncia la Sala en torno a la impugnación interpuesta por la apoderada de la accionada, contra el fallo mediante el cual el Juzgado Sexto Penal del Circuito de esta ciudad tuteló los derechos fundamentales invocados por el ciudadano MANUEL RUTILIO MOSQUERA, en contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 'Acción Social'.

## **ANTECEDENTES**

Expuso el accionante que se encuentra inscrito en Acción Social desde el año 2008, donde le han dado las ayudas humanitarias, pero desde septiembre de 2010 no le han vuelto a dar nada y que solicitó una prórroga sin obtener respuesta -aunque informa tener el turno 216.882- solamente le dicen que vaya cada 15 días, pero que le es muy difícil, porque se encuentra enfermo con diagnóstico de hepatitis y anemia.

Dice tener siete hijos y la esposa para mantener, lo que le es difícil por el problema de desempleo y que por la condición de desplazado, se cierran muchas puertas, solicitando que se ordene a Acción Social le entregue la prórroga que se ofrece a las personas desplazadas y que se da cada tres meses.

### **Fallo de primer grado**

Oída la entidad accionada el fallador de primer nivel concedió el amparo deprecado, sobre la base de que quien sufre desplazamiento padece unas extraordinarias condiciones de vida, lo cual apareja vulneración de todos sus derechos fundamentales, y para el caso concreto demorar o entorpecer la ayuda humanitaria implorada es una omisión que afecta a las personas que se hallan en esta especial condición. En consecuencia, al proteger los derechos al mínimo vital y a una vida digna del señor MANUEL RUTILIO MOSQUERA y su grupo familiar, ordenó a Acción Social que en el término de 48 horas procediera a entregar la ayuda humanitaria solicitada y dispuso de 15 días para que lo asesorara respecto de los derechos que tienen estos sujetos de protección reforzada para el restablecimiento de sus derechos y la obtención de una estabilización socio económica, además ordena adelantar el estudio de caracterización familiar, para la entrega de las

subsiguientes prórrogas del auxilio.

## **Impugnación**

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad demandada al sustentar los motivos de impugnación, precisó aspectos relativos a la competencia de la Acción Social, la que sostiene, ha cumplido, y frente al auxilio reclamado dice que para su procedencia es necesario establecer las condiciones de vulnerabilidad del solicitante. Agregó además que se antepone el principio de anualidad presupuestal, al precisar que cada apropiación presupuestal debe contar con un certificado de disponibilidad, por lo que no se puede contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes.

También adujo en su defensa, que la tutela es de naturaleza residual, que tiene por objeto proteger derechos fundamentales, situación que no se presenta en este evento y finalmente informa que mediante acto administrativo, la entidad ha delegado exclusivamente en el doctor CAMILO BUITRAGO HERNÁNDEZ, la responsabilidad en el cumplimiento de los fallos judiciales.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

La Sala se encuentra funcionalmente habilitada para desatar la alzada de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 1º del Decreto 1382 de 2000.

### **Problema jurídico planteado**

Le corresponde determinar a esta Corporación, si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

‘Acción Social’ ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el ciudadano MANUEL RUTILIO MOSQUERA, de tal suerte que proceda la ratificación de la decisión, o si por el contrario, su proceder ha observado los parámetros constitucionales, en cuyo evento se dispondrá la abrogación de la determinación censurada.

## **Solución**

Las decisiones que como en el caso objeto de estudio se adopten en sede de tutela, tienen por finalidad amparar individualmente a las personas que forzosamente han sido desplazadas por el fenómeno de la violencia, para incluirlas dentro de los programas adoptados por el Gobierno Nacional a efecto de lograr igualdad de condiciones y oportunidades entre los asociados, y de propender a que satisfagan progresivamente las necesidades básicas que contribuyan a una subsistencia en condiciones dignas<sup>1</sup>.

Con tal finalidad debe proveerse una ayuda humanitaria de emergencia, hasta cuando el afectado adquiera las condiciones para su autosostenimiento<sup>2</sup>, es decir, que tales garantías no pueden ser perpetuas, sino que deben atender a unos límites en la medida en que el ciudadano logre una verdadera estabilidad económica, dentro de un ramo laboral acorde con sus aptitudes.

La orientación jurisprudencial que sobre este álgido tema trazó la Corte Constitucional con relación a la población desplazada, consiste en darle cierta prevalencia aunque observando a plenitud los requisitos relativos al cumplimiento de la ley, tal como lo ratifica en la Sentencia T-142 de 2009, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo.

---

1- Sala Cuarta de Revisión – Sentencia T-038/09 MP Rodrigo Escobar Gil  
2- Sentencia T-882/09 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

En este asunto, la decisión de primer nivel accedió a la protección de los derechos fundamentales vulnerados por Acción Social y en consecuencia el juzgador dispuso la entrega de una ayuda humanitaria de emergencia al actor y su grupo familiar, además de la inclusión de aquella familia en programas de estabilización socio económica. Esto por cuanto tales derechos tienen el carácter de fundamentales y se originan en la insatisfacción de necesidades básicas como alimentación, alojamiento, salud, educación y muchos otros ligados a la dignidad humana.

En punto de análisis frente al recurso interpuesto, necesario resulta auscultar los concretos hechos expuestos por el señor MOSQUERA, quien atendida su condición de desplazado concurrió nuevamente ante Acción Social, con la finalidad de solicitar una prórroga en la ayuda de emergencia por la precariedad y desprotección económica que atraviesa con su grupo familiar en el cual tiene a su cargo nueve personas más que componen su grupo familiar y protección reforzada, petición a la que se le respondió con la asignación de un turno que contempla una indefinición en el tiempo respecto de la misma, es decir, no se le dio una solución efectiva a la apremiante situación.

El argumento en que se basa la impugnación consiste en el desarrollo jurisprudencial que debe tener en cuenta la judicatura para resolver de fondo acerca de la protección de los derechos de la población desplazada por la violencia, pero sobre la asistencia o las manifestaciones concretas expuestas por el señor MANUEL RUTILIO nada refiere con ocasión del recurso. Solo en el escrito de contestación se hace una relación de las ayudas asistenciales y procesos de información, todas las cuales fueron en los años 2008 y 2009, y en lo que respecta a dineros, se le brindó asistencia en mayo y noviembre de 2009 y septiembre de 2010. Por lo demás no se le ha incluido en algún programa tendiente a su estabilización económica,

tampoco se informa la provisión de un auxilio para vivienda, por lo que no se acredita que la gestión de la entidad hasta el momento sea efectiva para conjurar la situación y dotar a la accionante de elementos para su estabilidad social y económica.

El principal aspecto de la censura versa sobre la anualidad del presupuesto, principio que sería desconocido en caso de disponer la entrega de ayuda humanitaria sin haberse previsto el gasto; pero en el fondo no cuestiona los hechos tenidos en cuenta por el fallador, de suerte que ante lo generalizado del discurso y la falta de concreción frente al tema debatido, no está llamado a prosperar el recurso.

Frente al principio aludido que se consagra en el Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>3</sup>, es pertinente destacar que existen eventualidades y contingencias dinerarias que el Estado cubre, sobre la base de tener un rubro especial para atender sentencias judiciales, por lo que se permite flexibilizar el gasto, mediante los movimientos presupuestales, con los actos administrativos que permiten cambiar la destinación ya fijada o direccionar los recursos que reciban con posterioridad al decreto de liquidación del presupuesto<sup>4</sup>.

No obstante lo anterior y como quiera que la alzada versa sobre una acción constitucional, no desatiende la Sala su facultad y deber oficioso de revisar la decisión de primer grado, la que, desde ya debe decirlo, se advierte congruente entre el derecho reclamado y la argumentación plasmada, es decir, los supuestos fácticos se ajustan al ordenamiento jurídico, sin desbordar los límites de su competencia.

---

<sup>3</sup> Decreto 111 de 1996, Artículo 43: *“La Nación podrá aportar partidas del Presupuesto General de la Nación, para préstamos a las entidades territoriales de la República, a las entidades descentralizadas si ello fuere necesario para el cumplimiento de leyes, contratos o sentencias o para atender necesidades del Plan Operativo Anual de Inversión. Estas apropiaciones se sujetarán únicamente a los trámites y condiciones que establezcan los reglamentos de este Estatuto”.*

<sup>4</sup> Artículo 67 ejusdem.

Frente a la población desplazada, se adopta un procedimiento específico y es determinar inicialmente las condiciones socio económicas del grupo familiar -tal como fue ordenado- para concluir cuáles son las necesidades básicas insatisfechas, cuya superación debe procurarse en forma inmediata, no siendo posible admitir plazos indefinidos en el tiempo como los establece la entidad, porque las necesidades fisiológicas de primer orden no pueden ser sometidas a fechas indeterminadas ya que lo urgente exige inmediato cumplimiento.

Si el auxilio humanitario de emergencia es requerido dadas las difíciles condiciones de subsistencia de la persona afectada con el desplazamiento, debe procederse a su entrega, por lo que corresponde a Acción Social no anteponer excusas ni argüir anualidad del presupuesto, ni someter a plazos inciertos a estas personas que sin la menor duda son sujetos de especial protección, porque precisamente una de las funciones que impone la ley a la entidad, es la de cubrir contingencias de la población desplazada y con su omisión contribuye a deteriorar la calidad de vida.

En este sentido la Corte Constitucional, ha expresado:

*“Reitera la Sala, que la actuación del Estado no puede limitarse a una ‘oferta pública de servicios’. El trato especial que se constituye en su obligación cuando se trata de un sujeto de especial protección, implica que su acción debe ser abiertamente positiva, pues basta el conocimiento efectivo de la situación que amerita dicho trato, para que su deber surja y consiguientemente, de no cumplirse, resulten vulnerados sus derechos”.*<sup>5</sup>

No olvida la Corporación que la población desplazada tiene unas cargas mínimas en su rol para consolidar su reasentamiento o su retorno, con todo, no puede perderse de vista que Acción Social es la

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia T-085 del 11 de febrero de 2010, MP. María Victoria Calle Correa

entidad coordinadora de las demás involucradas para brindar la estabilización socio económica y corresponde suministrar la información sobre los proyectos de vivienda, las oportunidades laborales, los proyectos productivos, la escolaridad de los menores, la seguridad social en materia de salud y muchas otras más actividades. En tal medida y acorde con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 387 de 1997, la accionada debe canalizar los servicios que presta cada entidad especializada del Gobierno Nacional, con la finalidad de lograr aquél propósito.

Por último y frente a la pretendida residualidad de la acción en torno a la población desplazada, en contrario ha precisado la Corte Constitucional, lo siguiente:

*“Esta Corporación, en múltiples pronunciamientos sobre la materia, ha establecido que la acción de tutela se configura como el mecanismo judicial apropiado para que mediante ella se solicite el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada, concretamente por el hecho de predicarse la titularidad de una especial protección constitucional, por las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran y ante la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia digna.*

*“En tal sentido, la Corte ha manifestado que resulta contrario a los postulados del Estado Social de Derecho exigir el agotamiento previo de acciones y recursos al interior de la jurisdicción ordinaria, como condición para la procedencia del mecanismo de amparo constitucional”.*<sup>6</sup>

En conclusión de todo lo indicado, esta Colegiatura conviene con el fallador de primer grado, en que los derechos fundamentales del señor MANUEL RUTILIO MOSQUERA y su grupo familiar, se encuentran afectados por la omisión imputable a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, lo que permite ratificar el pronunciamiento objeto de impugnación.

---

<sup>6</sup> Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-106 de 16 de febrero de 2010, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala de Decisión Penal, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

**Primero: Confirmar** el fallo de origen fecha y contenido indicados, en cuanto fue materia de impugnación.

**Segundo: Notificar** esta providencia a las partes por el medio más expedito posible y **remitir** la actuación a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GLORIA AMINTA ESCOBAR CRUZ**

Magistrada

**JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ**

Magistrado

**JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE**

Magistrado

**Jairo Alberto López Morales**

Secretario