

AYUDA HUMANITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN CABEZA DE LAS PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Finalidad

La ayuda humanitaria se crea con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y de auxiliarla para superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra.

AYUDA HUMANITARIA-Naturaleza, características y modalidades

DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA-Orden a la UARIV estudiar nuevamente la situación socio-económica de la accionante y en caso de que reúna las condiciones para ser beneficiaria de la prórroga de la ayuda humanitaria, se deberá reanudar su pago

Referencia: Expediente T-5.775.180

Asunto: Acción de tutela instaurada por la señora María Doralba Martínez Gallego contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Magistrado

Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC., tres (3) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada por la señora María Doralba Martínez Gallego contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV).

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos relevantes

1.1.1. La accionante María Doralba Martínez Gallego, de 45 años de edad, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV), por el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido hace más de 10 años. Su núcleo familiar está integrado, además de ella, por cuatro personas, dos de los cuales son menores de edad¹.

1.1.2. Afirma la señora Martínez Gallego que en los tres meses anteriores a la interposición de la acción de tutela, en reiteradas ocasiones, solicitó la entrega de la ayuda humanitaria a la entidad accionada. No obstante, en respuesta otorgada mediante Resolución 0600120160134790 del 10 de febrero de 2016, el Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, resolvió suspender definitivamente la entrega de la prestación reclamada al hogar por ella representado.

1.1.3. En la citada Resolución, la entidad demandada consideró que el núcleo familiar encabezado por la accionante cumplía con las condiciones necesarias para la suspensión ordenada, teniendo en cuenta la participación de un integrante de la familia, esto es, de la señora Yoleyby Maderlin Giraldo Martínez (hija de la accionante), en un programa de formación del SENA², a través del cual se prepara a las personas en la construcción de habilidades que permitan acceder a fuentes de generación de ingresos. De igual forma, se argumentó que una vez consultadas las bases de datos del SISBEN y el Formulario de Promoción de la Estrategia Unidos, luego del desplazamiento, el hogar no presenta situaciones de pobreza que ameriten continuar entregando la ayuda humanitaria.

1.1.4. Finalmente, la señora Martínez Gallego manifiesta que, si bien su hija es estudiante del SENA, ello no implica que su familia cuente con los ingresos suficientes para el restablecimiento de su situación socioeconómica. En concreto, advirtió que esta última tan sólo tiene un contrato de aprendizaje con el Hospital Pablo Tobón Uribe, institución en salud que le brinda un auxilio mensual de \$ 344.728 pesos, monto con el cual no puede cubrir la totalidad de sus gastos y, mucho menos, los de la familia.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

Con fundamento en los hechos descritos, la accionante instauró la presente acción de tutela contra la UARIV, en la que solicita el amparo de su derecho al mínimo vital como víctima del conflicto armado, teniendo en cuenta que el pago de la ayuda humanitaria constituye un soporte necesario para la manutención de su hogar, en atención a las precarias condiciones económicas de sus miembros.

1.3. Contestación de la demanda

La entidad accionada no se pronunció dentro del proceso de tutela.

1.4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

- Copia de la Resolución No. 0600120160134790 del 10 de febrero de 2016 proferida por la UARIV, a través de la cual se suspendió definitivamente la entrega de la ayuda humanitaria al hogar encabezado por la accionante.
- Constancia suscrita el 26 de mayo de 2016 por el Jefe del Departamento de Relaciones Humanas del Hospital Pablo Tobón Uribe, en la cual certifica que la señora Yoleyby Maderlin Giraldo Martínez trabaja en dicha institución desde el 24 de noviembre de 2015, en el cargo de “estudiante en práctica técnico laboral auxiliar en enfermería” y que devenga un ingreso mensual de \$ 344.728 pesos.
- Copia de la cédula de la señora María Doralba Martínez Gallego.
- Copia de la cédula de la joven Yoleyby Maderlin Giraldo Martínez.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

En sentencia del 17 de junio de 2016, el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín decidió negar el amparo solicitado, al considerar que la determinación adoptada por la UARIV, se ajustó al marco regulatorio previsto en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, resolución frente a la cual caben recursos administrativos, en virtud del carácter subsidiario de la acción de tutela.

III. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión adoptada en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 7 de octubre de 2016, proferido por la Sala de Selección Número Diez.

3.2. Problema jurídico y esquema de resolución

A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de la decisión adoptada por el respectivo juez de instancia, esta Corporación debe determinar si se configura una violación de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida digna y al mínimo vital de la señora María Doralba Martínez Gallego, como consecuencia de la decisión adoptada por la UARIV, consistente en suspender de manera definitiva la entrega de la ayuda humanitaria a su núcleo familiar, con el argumento de que uno de sus miembros participa en un programa de formación que aumenta las posibilidades de acceder a fuentes de ingreso, así como por la consulta de bases de datos que excluyen la situación de pobreza en la familia³.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte inicialmente se pronunciará sobre la procedencia de la acción de tutela y luego, de ser ello posible, sobre la ayuda humanitaria a favor de la población víctima del desplazamiento forzado. Con fundamento en lo anterior, se resolverá el caso concreto.

3.3. De la procedencia de la acción de tutela

En primer lugar, se advierte que la acción de tutela es promovida directamente por la persona afectada, la señora María Doralba Martínez Gallego, por lo cual no existe ninguna duda frente a la legitimación por activa, ya que se satisface el principio básico de autonomía que rige su interposición. En segundo lugar, en cuanto a la legitimación por pasiva, se advierte que la acción se interpone en contra de la UARIV, quien presuntamente está desconociendo los derechos de la actora. Al tratarse de una autoridad pública, que en su condición de Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía

administrativa y patrimonial⁴, hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público⁵, encuentra la Sala que se cumple con este requisito, según lo previsto en los artículos 86 y 150.7 del Texto Superior⁶. En tercer lugar, también se aprecia el cumplimiento del requisito de inmediatez, ya que la Resolución que suspendió la entrega de la ayuda humanitaria se comunicó el 23 de mayo de 2016 y la acción de tutela fue instaurada el 3 de junio del año en cita, esto es, menos de un mes después de acaecido el hecho generador de la vulneración, plazo que resulta razonable ante el carácter apremiante del amparo constitucional.

Por último, sobre el requisito de subsidiariedad, en consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, este Tribunal ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales⁷, por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran; y por la otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que identifican al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos⁸.

3.4. De la ayuda humanitaria a favor de la población víctima del desplazamiento forzado

3.4.1. Ante la aparición del desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado interno, el Estado se ha visto en la necesidad de implementar políticas públicas con el fin de mitigar sus efectos y restablecer los derechos de las personas que resultan afectadas, entre ellos, quedan comprendidas garantías como “la vida, la igualdad, el mínimo vital, la dignidad, la salud, la integridad física, el derecho a una alimentación básica, al acceso a unos servicios (...) de salud y a unas condiciones mínimas de vida digna representada en una vivienda digna adecuada, entre otros”⁹.

La atención que se brinda a las personas desplazadas debe estar enfocada a ofrecer un apoyo de carácter integral. En efecto, en concordancia con las leyes que regulan la materia y demás normas que las reglamentan, la ayuda humanitaria se crea con la finalidad de

socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y de auxiliarla para superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra. Por ello, como lo ha señalado esta Corporación, dicha ayuda debe ser vista como un derecho fundamental en cabeza de las víctimas del desplazamiento¹⁰. Conforme a lo anterior, este Tribunal ha identificado las siguientes características de la atención humanitaria: “(i) protege la subsistencia mínima de la población desplazada; (ii) es considerada un derecho fundamental; (iii) es una asistencia de emergencia; y (iv) es inmediata, urgente, oportuna y temporal.”¹¹

3.4.2. Teniendo en cuenta las características descritas, esta asistencia podrá variar dependiendo de las circunstancias particulares y etapas en las que se halle cada víctima del desplazamiento forzado, con el fin de atender efectivamente las consecuencias concretas que se derivan de dicho flagelo¹². Por este motivo, la ley ha categorizado la ayuda humanitaria en diferentes etapas: inmediata, de emergencia y de transición¹³.

(i) Ayuda humanitaria inmediata: Se encuentra contemplada en el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 y en el artículo 2.2.6.5.2.1 del Decreto 1084 de 2015, y es aquella que se otorga a las personas que (i) manifiesten haber sido víctimas del desplazamiento forzado en los casos que resulta agravada la situación de vulnerabilidad que enfrentan, (ii) requieren un albergue temporal y (iii) asistencia alimentaria. La obligación de entrega de la ayuda se encuentra en cabeza del ente territorial de nivel municipal, el cual, sin demora alguna, debe facilitarlo desde el momento que se presenta la declaración del hecho victimizante y hasta que tenga lugar la inclusión en el RUV¹⁴.

(ii) Ayuda humanitaria de emergencia: Aparece regulada en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011 y en el artículo 2.2.6.5.2.2 del Decreto 1084 de 2015. De acuerdo con las normas en cita, su entrega tiene lugar después de que se ha logrado el registro en el RUV, siempre que el desplazamiento haya ocurrido dentro del año previo a la declaración. Para el efecto, es preciso que se haya superado la etapa inicial de urgencia y el desplazado haya ingresado al sistema integral de atención y reparación. Esta asistencia se compone de auxilios en materia de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. Dependiendo del nivel de vulnerabilidad que se determine, luego de la caracterización de la situación particular que afronta cada miembro del núcleo familiar, variarán los montos y cantidades de la ayuda. Por último, la administración del beneficio en comento se encuentra a cargo de la UARIV.

(iii) Ayuda humanitaria de transición: Se encuentra establecida en el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 y en los artículos 2.2.6.5.2.3 y subsiguientes del Decreto 1084 de 2015. En general, es aquella que se entrega a las personas incluidas en el RUV, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, cuando no se hubieren podido restablecer las condiciones de subsistencia, pero cuya valoración no sea de tal gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia.

Esta ayuda tiene como finalidad servir de puente para consolidar soluciones duraderas. Desde esta perspectiva, incluye componentes de alimentación, los cuales se encuentran a cargo del ICBF, y de alojamiento temporal, en cabeza de la UARIV y del ente territorial. Según el artículo 2.2.6.5.2.6, la entrega de la ayuda humanitaria de transición se realiza “teniendo en cuenta criterios de temporalidad, la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y las condiciones de superación de la situación de emergencia de los hogares”¹⁵.

3.4.3. De la norma en cita se concluye que uno de los elementos que identifican a la ayuda humanitaria es su carácter temporal. En este sentido, su entrega se encuentra limitada a un plazo flexible, el cual se determina por el hecho de que el desplazado no haya podido superar las condiciones de vulnerabilidad, satisfacer sus necesidades más urgentes y lograr reasumir su proyecto de vida. Lo anterior, porque la política pública en materia de desplazamiento tiene como propósito brindar las condiciones para que las personas no permanezcan indefinidamente en situación de desplazamiento, sino que avancen hacia la estabilización socioeconómica y el autosostenimiento.

Con fundamento en lo anterior, vale la pena recordar que el parágrafo 3 del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, dispone que: “[l]a Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda humanitaria. De igual manera, y de acuerdo a lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas correspondientes, prestará por una sola vez, a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y de acuerdo a su competencia, la ayuda humanitaria.” Para esta Corporación, conforme se señaló en la Sentencia C-438 de 2013¹⁶, dicha disposición se ajusta a la Constitución, siempre que se entienda que la ayuda humanitaria podrá ser prorrogada, cuando la víctima demuestre que

no se ha superado la situación de gravedad y urgencia en la que se encuentra. En este orden ideas, y bajo la consideración de que la atención a los desplazados pretende proporcionar los elementos básicos para su subsistencia, en especial, por las condiciones de vulnerabilidad e inestabilidad que se derivan del citado flagelo, se concibió su extensión como un beneficio a favor de aquellas personas que, pese a la entrega inicial de la prestación, no han logrado superar su situación social ni equilibrarse económicamente.

El concepto de las prórrogas varía dependiendo de la etapa de atención humanitaria en la que se encuentre el beneficiario, como lo ha resaltado este Tribunal en los siguientes términos:

“Para la Corte existe una relación directa entre las prórrogas, las diferentes etapas de la ayuda humanitaria y las presunciones constitucionales que ha establecido la jurisprudencia para su entrega automática. Así, la ayuda humanitaria urgente, se debe entregar, como su nombre lo indica, de forma inmediata a la ocurrencia del hecho del desplazamiento forzado. La ayuda humanitaria de emergencia es posterior, pero se debe otorgar de manera pronta y oportuna, aunque se encuentre sujeta al ingreso de las víctimas al sistema de atención integral, a su enrutamiento, y la concesión de su prórroga está condicionada a que se valore y se establezca la permanencia de las condiciones de vulnerabilidad. Por su parte, la ayuda humanitaria de transición, está dirigida a garantizar el tránsito de la población desplazada de las medidas de atención, a las soluciones duraderas y a su estabilización socio-económica, de manera que la aprobación de su prórroga se encuentra supeditada a la valoración y evaluación de las condiciones y grados de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado. Finalmente, las prórrogas automáticas de las ayudas humanitarias de emergencia o de transición, respecto de las cuales operan las presunciones constitucionales de vulnerabilidad, como en el caso de mujeres cabeza de familia, personas en estado de discapacidad, menores de edad, adultos mayores, se orientan a garantizar una especial protección derivada del enfoque diferencial, así como la no suspensión de la asistencia humanitaria a sujetos de protección constitucional reforzada, sin que exista necesidad de adelantar nuevas aprobaciones, valoraciones o evaluaciones por parte de las entidades responsables, hasta tanto se garantice la superación de las condiciones especiales de vulnerabilidad, la autosostenibilidad y el tránsito hacia soluciones duraderas.”¹⁷

Bajo esta perspectiva, de acuerdo con el desarrollo que al respecto ha realizado la Corte, se

tiene que las prórrogas son de orden general o automáticas.

(i) La prórroga general, es aquella que debe ser solicitada por cualquier persona desplazada, la cual se encuentra sujeta a una valoración realizada previamente por la entidad competente sobre las circunstancias de vulnerabilidad del posible beneficiario, con el propósito de determinar si es o no procedente su otorgamiento.

(ii) Las prórrogas automáticas, operan en casos en los cuales por circunstancias de debilidad manifiesta, se torna imperativo otorgar la ayuda humanitaria de forma inmediata¹⁸, como ocurre, por ejemplo, cuando están en riesgo derechos de una persona en condición de discapacidad. Al respecto, este Tribunal ha señalado que estas prórrogas deben entregarse de “manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada [persona] individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga”¹⁹.

Ni la prórroga general, ni la prórroga automática, son ajenas al límite temporal de las ayudas previsto en la ley, el cual si bien debe ser examinado de forma flexible, responde a la lógica de que el paso del tiempo permite ir obteniendo los elementos básicos de subsistencia y de vida digna por parte del Estado, y a que el desplazado haya podido vincularse eventualmente a la sociedad a través del desarrollo de procesos productivos o actividades laborales para lograr su sustento. Por ello, no es contrario al régimen constitucional que, por ejemplo, en la ayuda humanitaria de transición se estime que luego de varios años del hecho generador del desplazamiento, la situación en la que se encuentra el solicitante ya no está directamente relacionada con el citado flagelo, pues en el caso de las prórrogas generales, el interesado puede preservar la ayuda en una situación de urgencia y vulnerabilidad manifiesta que amerite su continuidad (v.gr. por la composición del hogar), aspecto que deberá ser acreditado de acuerdo con lo previsto en la ley; o que en el evento de las prórrogas automáticas dicha ayuda se conceda de forma instantánea, en el entendiendo de que la autoridad tiene la carga de justificar que, pese al contexto de debilidad manifiesta, ya se logró por el reclamante y su núcleo familiar una situación de estabilización socioeconómica, derivada del acatamiento de los compromisos del Estado y del esfuerzo de inclusión de la

propia población víctima de la violencia.

3.4.4. Como fundamento para otorgar la ayuda humanitaria, de conformidad con el artículo 2.2.6.5.5.3 del Decreto 1084 de 2015, la UARIV tiene la obligación de caracterizar de manera integral a las víctimas, con el fin determinar la situación de debilidad manifiesta que enfrenta su núcleo familiar y la existencia de circunstancias específicas que envuelvan la necesidad de priorizar la entrega de la ayuda o de su prórroga²⁰. La integralidad de esta valoración implica que, a través de la información que proporciona la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, se determine el índice del goce efectivo de derechos básicos y el restablecimiento económico y social, con el objeto de establecer si han cesado o no las condiciones de vulnerabilidad de la familia.

Una vez la UARIV lleve a cabo el proceso integral de caracterización y evaluación del núcleo familiar, podrá suspender de forma definitiva la entrega de la atención humanitaria, según lo contemplado en el artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, siempre que se presente uno de los siguientes eventos:

“1. Hogares cuyos miembros no presentan carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima.

2. Hogares cuyos miembros cuentan con fuentes de ingreso y/o capacidades para generar ingresos que cubran, como mínimo, los componentes de alojamiento temporal y alimentación.

3. Hogares cuyas carencias en los componentes de la subsistencia mínima no guarden una relación de causalidad directa con el hecho del desplazamiento forzado y obedezcan a otro tipo de circunstancias o factores sobrevinientes.

4. Hogares que hayan superado la situación de vulnerabilidad en los términos del artículo 2.2.6.5.5.5 del presente decreto.

5. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años, con respecto a la fecha de solicitud y que[,] a la luz de la evaluación de su situación actual practicada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se encuentren en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad a que se

refiere el artículo 2.2.6.5.4.8 del presente Decreto[21].

6. Hogares que manifiesten de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, que consideran que no presentan carencias en subsistencia mínima, sin perjuicio de que dicha entidad realice la verificación respectiva con las herramienta pertinentes.”

3.5. Caso concreto

3.5.1. En el asunto bajo examen, la señora María Doralba Martínez Gallego, víctima de desplazamiento forzado y debidamente inscrita en el RUV, junto con su núcleo familiar integrado por cinco personas, sostiene que la UARIV le suspendió de manera definitiva la entrega de los componentes de ayuda humanitaria mediante Resolución 0600120160134790 del 10 de febrero de 2016. En concreto, dicha decisión se fundamentó en que una de las hijas de la accionante participa en un programa de formación que aumenta las posibilidades de obtener fuentes de ingreso, así como en la consulta de bases de datos que excluyen la situación de pobreza en la familia.

A pesar de lo anterior, la peticionaria asegura que su núcleo familiar se encuentra en precarias condiciones económicas y que, en realidad, el programa de formación que se invoca corresponde a un contrato de aprendizaje con el Hospital Pablo Tobón Uribe, en el que su hija tiene la condición de practicante y sólo recibe mensualmente la suma de \$ 344.728 pesos, cifra que no representa un ingreso que permita sostener las necesidades del hogar. Por lo anterior, pide que se ordene a la entidad demandada reanudar la entrega de los componentes de ayuda humanitaria que le fueron suspendidos.

3.5.2. Tal como fue descrito en el numeral 3.4 de esta providencia, el proceso de caracterización del núcleo familiar supone que la UARIV tiene la obligación de valorar de manera integral a las víctimas del desplazamiento forzado, con el propósito de determinar si se encuentran o no en una situación de vulnerabilidad que amerite el pago o la prórroga de la ayuda humanitaria, como garantía de los desplazados de la cual depende la protección de sus derechos a la vida digna y al mínimo vital. La integralidad implica que, a través de los datos que proporciona la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, es posible determinar el índice del goce efectivo de derechos básicos y de restablecimiento económico y social, con el fin de precisar si han cesado o no las condiciones

de vulnerabilidad de la familia objeto de este proceso.

Para cumplir con dicho objetivo, en las consideraciones generales de esta sentencia, se señaló que la suspensión de la ayuda humanitaria sólo procederá, según la normatividad vigente, cuando se confirme que las condiciones del hogar víctima (i) no reúne carencias de alojamiento, alimentación y subsistencia mínima; (ii) sus miembros o alguno de ellos cuentan con ingresos o capacidades suficientes para generarlos o; dado el caso, (iii) la falta de condiciones no se relaciona de manera directa con el hecho victimizante y depende de circunstancias sobrevinientes. Por lo demás, (iv) en el evento de estar en presencia de una familia víctima de desplazamiento igual o superior a 10 años, como ocurre con la accionante, es necesario que no se advierta la existencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad en sus miembros.

Nada de ello fue objeto de análisis en la decisión adoptada por la UARIV, pues tan sólo se hizo una referencia formal a la consulta de bases de datos, y a la presencia de uno de los miembros del hogar en un programa de capacitación para la generación de ingresos.

Inicialmente, como se advirtió en la Sentencia T-160 de 201222, la suspensión de las ayudas debe originarse de un análisis en concreto del hogar, emanado de un estudio que determine las condiciones de vulnerabilidad de los miembros de la familia, incluyendo, si es del caso, la realización de visitas, en aras de constatar si se está o no en presencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad²³. Aun cuando el paso del tiempo supone una lógica atada a la generación de aptitudes y la búsqueda de fuentes de ingreso que permitan superar una condición de indefensión, lo cierto es que la decisión administrativa que interrumpe la entrega de la ayuda humanitaria o de sus prorrogas, no puede justificarse a partir de una constatación meramente formal, ya que es necesario que exista un análisis de caso, a través del cual se pueda garantizar que no se verán afectados el mínimo vital y la vida digna de las víctimas del conflicto, lo que exige, por lo menos, de un examen de las capacidades del hogar para cubrir los componentes básicos de la subsistencia mínima²⁴. Por lo demás, el cumplimiento de este deber asegura la vigencia del debido proceso administrativo, al requerir de una decisión motivada²⁵, congruente con los hechos particulares que demandan la atención de la administración y que sustente su legitimidad en el principio de publicidad de la función pública²⁶.

En relación con lo expuesto, tampoco es suficiente para suspender la prórroga de las ayudas, el sólo hecho de que una de las cinco personas que integran la familia éste cursado un programa de formación laboral, en virtud de un contrato de aprendizaje, pues ello no implica que hubiesen cesado las circunstancias de debilidad manifiesta que justificaron el otorgamiento del beneficio reclamado, máxime cuando no se observa que la UARIV haya realizado una caracterización de los miembros del hogar, en aras de verificar que tienen las condiciones que les permitan acceder a los componentes básicos de subsistencia, para lo cual, en criterio de la Corte, es insuficiente un ingreso de tan sólo uno de ellos, que ni siquiera llega al salario mínimo legal mensual vigente. Aunado a lo anterior, en la documentación que reposa en el expediente, se informa de la existencia de una menor de edad que pertenece a este hogar, lo que implica un aumento en las necesidades básicas de la familia, que debe ser objeto de un análisis particular y concreto.

3.5.3. En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta que este núcleo familiar tiene más de 10 años de haber sido víctima de desplazamiento forzado y que la valoración sobre sus necesidades actuales no se realizó de manera integral, esta Sala ordenará a la entidad accionada efectuar nuevamente la caracterización de la situación del hogar, a través de un acto motivado que deberá contener, como mínimo, la información de sus miembros, su situación actual frente al goce efectivo de sus derechos y la identificación puntual y objetiva de los ingresos y capacidades adquiridas que les permitan cubrir, cuando menos, los componentes básicos de la subsistencia mínima, en los términos expuestos por el Decreto 1084 de 2015 y la jurisprudencia constitucional.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 17 de junio de 2016 por el Juzgado Segundo

Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, a través de la cual se negó la pretensión invocada en el proceso de tutela promovido por la señora María Doralba Martínez Gallego contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). En su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de la accionante a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso administrativo.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, efectúe nuevamente la caracterización de la situación socio-económica del núcleo familiar encabezado por la señora María Doralba Martínez Gallego, a través de un acto motivado que deberá contener, como mínimo, la información de sus miembros, su situación actual frente al goce efectivo de sus derechos y la identificación puntual y objetiva de los ingresos y capacidades adquiridas que les permitan cubrir, cuando menos, los componentes básicos de la subsistencia mínima, en los términos expuestos por el Decreto 1084 de 2015 y la jurisprudencia constitucional. En caso de que la familia reúna las condiciones para ser beneficiaria de la prórroga de la ayuda humanitaria, se deberá reanudar su pago en un término que no podrá exceder los quince (15) días hábiles, contados a partir del momento en que se obtengan los resultados de la mencionada evaluación.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA T-066/17

DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA-Debió propenderse por proteger la situación de la accionante, bajo una óptica más garantista que pretendiera al menos ordenar como medida transitoria la entrega de los subsidios, mientras la entidad efectuara el nuevo estudio (Salvamento parcial de voto)

No comparto que la protección de los derechos de la actora se hubiese dado de manera tan exigua, pues el conceder este tipo de amparos implica, en últimas, un verdadero reproche frente a un acto administrativo que ha sido no solo pobremente motivado, sino que roza en la ilegalidad al no fundar su decisión en los criterios objetivos de caracterización y evaluación del núcleo familiar de la actora. Se debió propenderse por proteger la situación excepcional y extraordinaria de la accionante, en el contexto de vulnerabilidad que conlleva la situación de desplazamiento, bajo una óptica más garantista que pretendiera al menos ordenar como medida transitoria la entrega de los subsidios, mientras la entidad efectuara el nuevo estudio, y no mantener latente una situación vulneratoria de los derechos fundamentales tutelados, sin ninguna consecuencia trascendente para la víctima. El respeto de las competencias administrativas no puede convertirse, como ocurrió en el presente caso, en un respaldo a la arbitrariedad administrativa y un obstáculo para proteger eficazmente los derechos fundamentales de las personas

Referencia: Expediente T-5.775.180

Acción de tutela interpuesta por la señora María Doralba Martínez Gallego contra la Unidad

para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Aunque comparto parcialmente la decisión final a la que arribó la Sala Segunda de Revisión en la Sentencia T-066 de 2017, en la medida que concedió la protección a los derechos de la accionante a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso administrativo, con una motivación suficiente e impecable, considero que tal protección se debió otorgar con una orden más impetuosa que el simple llamado a efectuar nuevamente la caracterización del núcleo familiar de la actora, para que a través de un nuevo acto motivado que en cumplimiento de los requisitos expuestos en el Decreto 1084 de 2015 y la jurisprudencia constitucional, determine si la accionante debía continuar como beneficiaria de las ayudas humanitarias solicitadas, y en caso tal reanudar el pago de estas.

Lo anterior, toda vez que, en el caso concreto se encontró que la resolución del 10 de febrero de 2016 que suspendió definitivamente la entrega de la prestación reclamada mediante la acción de tutela revisada, era no solo arbitraria, sino ilegal al no efectuar la caracterización obligatoria que debe ser objeto de análisis cuando la UARIV pretende tomar una decisión de esta índole.

Cabe destacar, que le asiste la razón a la sentencia de la referencia cuando en el análisis del caso concreto manifiesta, entre otras razones, que la decisión adoptada por la UARIV solamente podía ser adoptada según la normatividad vigente, en el evento en el que se acrediten una serie de condiciones en el hogar de la víctima; sin embargo “nada de ello fue objeto de análisis en la decisión adoptada por la UARIV, pues tan solo se hizo una referencia formal a la consulta de bases de datos, y a la presencia de unos miembros del hogar en un programa de capacitación para la generación de ingresos “. En el mismo sentido, de manera acertada puso de presente que “(...) no se observa que la UARIV haya realizado una caracterización de los miembros del hogar, en aras de verificar que tienen las condiciones que les permitan acceder a los componentes básicos de subsistencia “, y en últimas que “teniendo en cuenta que este núcleo familiar tiene más de 10 años de haber sido víctima de desplazamiento forzado y que la valoración de sus necesidades actuales no se realizó de manera integral esta Sala ordenará a la entidad accionada efectuar nuevamente la caracterización de la situación del hogar, a través de un motivado (...) en los términos

expuestos por el Decreto 1084 de 2015 y la jurisprudencia constitucional”. Por consiguiente, la sentencia oportunamente reputa que dicha resolución no se ajustó al ordenamiento jurídico, sino que evidenció un comportamiento laxo e imprudente por parte de la entidad accionada, que afectó los derechos fundamentales de la actora.

Por ello, si bien se debió ordenar la expedición de una nueva resolución que cumpliera con todos los parámetros normativos para legalmente determinar si la accionante debía ser retirada o no del programa de subsidios, como efectivamente se hizo, no comparto que la protección de los derechos de la actora se hubiese dado de manera tan exigua, pues el conceder este tipo de amparos implica, en últimas, un verdadero reproche frente a un acto administrativo que ha sido no solo pobremente motivado, sino que roza en la ilegalidad al no fundar su decisión en los criterios objetivos de caracterización y evaluación del núcleo familiar de la actora. De ahí que, se vea afectada su validez al no respetar la norma superior en que se ampara; dicho de otra forma, la decisión adoptada solamente podía razonarse si objetivamente se presentaba alguno de los seis (6) eventos enumerados en el artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, y dado que su justificación no tuvo en cuenta ninguna de esas causales taxativas no solo fue arbitraria, sino manifiestamente ilegal.

Acorde con lo expuesto en precedencia, se debió proferir una orden que además de no malacostumbrar a la entidad accionada a que no obstante argumentar que fueron expedidos actos administrativos falsamente motivados, su actuar antirreglamentario no tendría una consecuencia más allá que la simple expedición de un nuevo acto, esta vez sujeto al ordenamiento. En lugar de ello, debió propenderse por proteger la situación excepcional y extraordinaria de la accionante, en el contexto de vulnerabilidad que conlleva la situación de desplazamiento, bajo una óptica más garantista que pretendiera al menos ordenar como medida transitoria la entrega de los subsidios, mientras la entidad efectuara el nuevo estudio, y no mantener latente una situación vulneratoria de los derechos fundamentales tutelados, sin ninguna consecuencia trascendente para la víctima. El respeto de las competencias administrativas no puede convertirse, como ocurrió en el presente caso, en un respaldo a la arbitrariedad administrativa y un obstáculo para proteger eficazmente los derechos fundamentales de las personas

En los anteriores términos y con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, salvo parcialmente mi voto.

Magistrado

1 Según señala la UARIV, uno de los menores de edad no se encuentra registrado como víctima.

2 Servicio Nacional de Aprendizaje

3 La ampliación del problema jurídico a derechos fundamentales que no fueron invocados en la demanda de tutela, se justifica a partir de la atribución del juez constitucional de proferir fallos extra o ultra petita. En este contexto, en la Sentencia SU-484 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “En consideración a la naturaleza fundamental de los derechos amparados por la acción consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, el régimen de la tutela está dotado de una mayor laxitud que el resto de las acciones jurídicas. En efecto, mientras que el pronunciamiento judicial ultra y extra petita está vedado en materia civil, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, al juez de tutela le está permitido entrar a examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección. No en vano la Corte Constitucional ha sostenido que: ‘(...) dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2o superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento

mismo del Estado social de derecho.’ // Es claro, pues, que la naturaleza especialísima de la acción de tutela permite su distinción respecto de las demás acciones legales, autorizando al juez asumir un papel activo en el análisis del caso bajo su conocimiento, en aras de la eficaz protección de los derechos fundamentales.”

4 Decreto 4802 de 2011, “Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”

6 Esta última disposición señala como parte de la estructura de la administración nacional a los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

7 Véanse, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 2009 y T-085 de 2010.

8 Véanse, entre otras, las sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008.

9 Sentencia T-888 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

10 Véanse, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-496 de 2008 y T-869 de 2008. Precisamente, en esta última sentencia se señaló que: “Sobre la entrega de la ayuda humanitaria, esta Corporación ha indicado que dicha ayuda hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada, constituyendo una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que persigue dicha actividad es brindar aquellos mínimos necesarios para apaciguar las necesidades más apremiantes de la población desplazada. Sobre el alcance del concepto de la asistencia humanitaria la Corte ha establecido lo siguiente: “El principio 18 de los Principios del Desplazamiento Forzado Interno precisa el alcance de la asistencia humanitaria. Sobre este Principio, el anexo 3 de la sentencia T-025/04 indicó: Al respecto la Corte señaló: “El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios

médicos y sanitarios esenciales.” (...) También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno”.

11 Sentencia T-888 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

12 El párrafo del artículo 62 de la Ley 1448 de 2011 sostiene que: “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.”

13 “Sobre esta distinción tripartita de la ayuda humanitaria, inmediata o de urgencia, de emergencia y de transición, es importante precisar que esta distinción se encuentra introducida ya desde el Decreto 2569 del 2000 (art. 16), por medio del cual se reglamentó la Ley 387 de 1997, en donde se distinguió la ayuda humanitaria inmediata, de la de emergencia, y el Decreto 1997 de 2009 (art. 5) en donde se estableció la responsabilidad de las entidades territoriales en su entrega. Por su parte, la ayuda humanitaria de transición se consagró por primera vez en el Decreto 250 de 2005 (numeral 5.2.2), por medio del cual se adopta el plan nacional de atención a la población desplazada. Finalmente, la distinción tripartita quedó claramente recogida en la Resolución 3069 del 2010 de la antigua Acción Social y se encuentra ahora recogida en la Ley 1448 de 2011.” Sentencia T-702 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

14 El párrafo 1º del artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 señala que: “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.”

15 Énfasis por fuera del texto original.

16 M.P. Alberto Rojas Ríos.

17 Sentencia T-702 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

18 “Los fundamentos constitucionales del enfoque diferencial en la población desplazada se han aplicado a las prórrogas automáticas de la ayuda humanitaria hasta tanto se verifique que las condiciones que llevaron a la prórroga cesaron, en el caso de mujeres cabeza de familia, menores de edad, adultos mayores de edad, personas en condición de discapacidad. En estos últimos casos, en donde existe una protección constitucional reforzada, la jurisprudencia constitucional ha dejado sentado que la prórroga debe mantenerse hasta el momento en el que la urgencia extraordinaria haya cesado, o cuando las personas adquieran las condiciones para asumir su propio autosostenimiento.” Sentencia T-702 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

19 Sentencia T-704 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

20 La norma en cita dispone que: “Artículo 2.2.6.5.5.3. De la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad. En la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá en cuenta la información recopilada mediante la Red Nacional de Información a su cargo, las diferentes intervenciones en el marco de su Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – MAARIV o de las estrategias, mecanismos y herramientas que sean pertinentes y la verificación de la situación de vulnerabilidad que ésta adelante o conozca con el concurso de las entidades territoriales. // Con base en dicha evaluación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, emitirá un acto administrativo motivado que deberá contener como mínimo, la información general de la persona, su situación actual frente al goce efectivo de derechos y los resultados de la evaluación con base en los cuales se decidió declarar superada la situación de vulnerabilidad. La evaluación de la superación de

la situación de vulnerabilidad se soportará en la aplicación del índice global de restablecimiento social y económico, adoptado de manera conjunta por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación. // Este índice global de restablecimiento social y económico será utilizado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para realizar seguimiento al restablecimiento de derechos de las víctimas y los resultados de la gestión institucional de las entidades del orden nacional, departamental, municipal o distrital en la implementación de la Ley 1448 de 2011. // La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá verificar la superación de la situación de vulnerabilidad conjuntamente con las entidades territoriales, de acuerdo con los lineamientos e instrumentos definidos por aquella.”

21 La norma en cita dispone que: “Artículo 2.2.6.5.4.8. Situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. Se entiende que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad aquellos hogares que por sus características socio-demográficas y económicas particulares y por su conformación actual estén inhabilitados para generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación. // La situación de extrema urgencia y vulnerabilidad no se considera como una condición definitiva, de manera que esta puede ser superada debido a cambios en la conformación del hogar, o a medida que los miembros del hogar, por sus propios medios o mediante los programas sociales de la oferta estatal, adquieran capacidades que les permitan cubrir, cuando menos, los componentes de la subsistencia mínima.”

22 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

23 Esta exigencia se derivó de un caso en el que se suspendió la prórroga de la ayuda humanitaria, por el hecho de que uno de los miembros del hogar aparecía como afiliado al régimen contributivo en salud. Para la Corte, en la sentencia en mención, “a pesar de encontrarse probado [dicho hecho], no es menos cierto que la dependencia demandada se limitó a señalar ese argumento y no caracterizó al grupo familiar, realizando una visita al hogar de la actora para determinar las condiciones en que realmente se encuentra la familia, pues está muy bien que se encuentre protegida su salud, pero en nada se ha desvirtuado que sus ingresos solo asciendan a \$30.000 semanales.” Énfasis por fuera del texto original.

24 Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.4.8.

25 CPACA, art. 42.

26 CP art. 209.