

T-495-14

Sentencia T-495/14

(Bogotá, D.C., Julio 10)

AYUDA HUMANITARIA-Componentes y prestaciones en servicios básicos que garantizan el mínimo vital y la subsistencia en condiciones dignas de las víctimas de desplazamiento forzado

La ayuda humanitaria que ofrece el Estado a la población desplazada por la violencia, “constituye un derecho fundamental, al proteger el mínimo vital y la dignidad humana de las personas en situación de desplazamiento”. Teniendo en cuenta su finalidad protectora de los derechos fundamentales de las personas en dicha situación, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el Estado se encuentra obligado a realizar la entrega de la ayuda de manera oportuna, pronta, sin dilaciones, y en forma íntegra y efectiva.

DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS DESPLAZADOS-Respeto de los turnos en la entrega de ayuda humanitaria pero informando una fecha cierta en la que la recibirán

ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Para la autorización y entrega, entidad responsable debe seguir criterios de sostenibilidad, gradualidad, oportunidad, aplicación diferencial

CLASES DE AYUDA HUMANITARIA-Inmediata, emergencia y transición

Son tres los tipos de ayuda humanitaria ofrecida por el Estado a esta parte de la población, a saber: la ayuda humanitaria inmediata, la ayuda humanitaria de emergencia y la ayuda humanitaria de transición. En primer lugar, la ayuda humanitaria inmediata debe ser brindada por la entidad territorial receptora de las víctimas, en el preciso momento en que ocurre el desplazamiento, hasta el momento de su inscripción en el Registro Único de Víctimas, es decir, que para ser beneficiarios de esta ayuda, basta con que los damnificados rindan la declaración ante el Ministerio Público que haga constar su condición de desplazamiento. Particularmente, sobre la ayuda humanitaria inmediata.

AYUDA HUMANITARIA DE TRANSICION-No se prolonga indefinidamente en el tiempo

Después de 10 años de desplazamiento es válida la decisión de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de negar la entrega de la ayuda humanitaria de transición al solicitante, pues en estos casos el carácter transitorio de la ayuda ha desaparecido. No obstante, el artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 establece una excepción a esta regla, en la medida que la entidad deberá efectuar la entrega de la ayuda humanitaria de transición aun cuando el hecho que causó el desplazamiento hubiere ocurrido hace un período de tiempo igual o superior a 10 años, cuando los solicitantes se encuentren en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta de acuerdo a los criterios establecidos por la entidad; es decir, que antes de negar la ayuda humanitaria de transición argumentando el tiempo transcurrido desde el desplazamiento y la solicitud, la entidad encargada deberá evaluar puntualmente cada una de las peticiones y las condiciones particulares de cada uno de los casos.

DIVISION DEL NUCLEO FAMILIAR PARA AYUDA HUMANITARIA-Requisitos/AYUDA HUMANITARIA-Abandono del jefe de hogar o ser víctima de violencia intrafamiliar como causales de procedencia para la división del núcleo familiar

El artículo 119 del Decreto 4800 de 2011, reconoció la ayuda humanitaria en caso de división del grupo familiar con el fin de beneficiar a aquellos grupos familiares inscritos al Registro Único de Víctimas que se han visto obligados a dividirse en ocasión al abandono por parte del jefe de hogar con el fin de proteger a los menores y adolescentes o cuando es producto de violencia intrafamiliar. En estos eventos el nuevo núcleo familiar tendrá derecho a recibir las ayudas humanitarias establecidas para la población desplazada de manera independiente al núcleo original cuyo monto dependerá de la conformación del grupo familiar. Respecto a la procedencia de la división del núcleo familiar, además de reconocer diferentes causas, la jurisprudencia constitucional consideró que las mismas pueden resumirse en tres situaciones: "(i) personas que deseen separarse del núcleo familiar con el fin de aumentar las posibilidades de ayuda; (ii) personas que por las condiciones mismas del desplazamiento interno son separados de su núcleo familiar, se reencuentran posteriormente con él y desean unirse para solicitar las ayudas previstas para la población desplazada; (iii) personas que han formado un grupo familiar nuevo al constituirse como pareja estable con hijos o como madre cabeza de familia, pero separada de su esposo o compañero permanente".

DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA-Orden verificar condiciones legales y jurisprudenciales para la división del núcleo familiar, y en caso de cumplir requisitos autorizar y entregar ayuda humanitaria

Referencia: Expedientes T- 4.266.103 y T-4.267.783

Fallos de tutela objeto revisión: T-4.266.103 Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar Sala Penal, del 15 de noviembre de 2013 que confirmó la providencia del 29 de octubre de 2013 proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar, que negó el amparo constitucional. T-4.267.783 Sentencia del Juzgado Tercero de Familia del Circuito de Villavicencio del 7 de octubre del 2013 que negó el amparo constitucional.

Accionante: T- 4.266.103 Rosaura Baquero Churio. T-4.267.783 Bleydi Milixandra Garzón González.

Accionado: Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. La demanda de tutela.

#### 1.1. Elementos y pretensiones en los expedientes T-4.266.103[1] y T-4.267.783[2]:

1.1.1. Derechos fundamentales invocados: T-4.266.103 mínimo vital, dignidad humana, integridad física, especial protección y asistencia a los niños, e igualdad. T-4.267.783 petición.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración: T-4.266.103 la negativa por parte de la entidad accionada de efectuar a favor de la accionante, la entrega de la ayuda humanitaria de transición sin la asignación de turno, teniendo en cuenta que es madre cabeza de familia,

padece cáncer gástrico y tiene a cargo una persona de la tercera edad. T-4.267.783 la negativa por parte de la entidad accionada de efectuar la división del grupo familiar de la accionante, argumentando la falta de cumplimiento de las condiciones exigidas para ese fin.

1.1.3. Pretensiones: T-4.266.103 ordenar a la entidad la entrega inmediata de las ayudas humanitarias de transición sin la asignación de turno. T-4.267.783 ordenar efectuar la división del grupo familiar de la actora, y de esta forma permitirle recibir las ayudas humanitarias a las que haya lugar.

1.2 Fundamentos de la pretensión. Expediente T-4.266.103.:

1.2.1. La señora Rosaura Baquero Churio es madre cabeza de familia[3], padece cáncer gástrico[4] y se encuentra en condición de desplazamiento[5].

1.2.2. Desde el 1 de septiembre de 2011, la señora Baquero Churio se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas junto a su grupo familiar, que consta de cuatro hijos mayores de edad, su padre de 84 años y sus dos nietos menores de edad[6].

1.2.3 Teniendo en cuenta la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria elevada por la accionante ante la entidad accionada, el 3 de mayo de 2013 le fue asignado el turno 3C-79519 para el pago de la misma[7].

2. Respuesta de la entidad accionada[8].

2.1. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas[9].

Solicitó negar las peticiones de la señora Baquero Churio por falta de vulneración de sus derechos fundamentales.

En primer lugar, verificó que la accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, de esta forma hizo referencia a las diferentes etapas de la atención humanitaria a las víctimas del desplazamiento, precisando que actualmente la accionante hace parte de la etapa de transición, razón por la cual fue programada una nueva caracterización que arrojó como resultado la “programación de los componentes de atención humanitaria consistente en alojamiento transitorio y asistencia alimentaria por el término de tres

meses”, y que en esta etapa corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cubrir el componente de alimentación y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas el alojamiento.

Aseguró que las ayudas humanitarias tienen una duración de tres meses que deben ser distribuidas para el sostenimiento del núcleo familiar por 90 días, y en caso de continuar necesitando la ayuda podrá solicitar su prórroga dejando claro que en ningún caso se prorrogará automáticamente. Una vez efectuado el nuevo requerimiento, la oficina de caracterización se encarga de estudiar las condiciones de vulnerabilidad del solicitante y determinará la procedencia de la entrega de la ayuda humanitaria.

Finalmente, consideró que la accionante ya ha recibido la ayuda humanitaria en tres oportunidades y que si bien ya se llevó a cabo el trámite administrativo para la prórroga de la ayuda, aún se encuentra pendiente el trámite financiero a fin de colocar los recursos en la respectiva entidad bancaria.

### 3. Decisiones de tutela objeto de revisión:

3.1. Sentencia del Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar del 29 de octubre de 2013[10].

Negó el amparo. Consideró que el sistema de turnos implementado por la entidad accionada, busca realizar de forma organizada y extensiva la entrega de ayudas humanitarias a las personas en condición de desplazamiento, toda vez que los recursos con los que cuenta la entidad son limitados y requieren ser repartidos de tal forma que beneficie a la mayor cantidad de población posible, por lo que resulta necesaria la acreditación de un perjuicio irremediable en los derechos de la accionante que permita desatender el sistema acogido por la entidad y ordenar vía tutela la entrega inmediata de la ayuda humanitaria.

Para el juez, la actora no se encuentra inmersa dentro de las condiciones establecidas por la jurisprudencia que permitan la entrega de la ayuda humanitaria inmediata sin turno, pues no es una persona de la tercera edad, además de contar con cuatro hijos mayores de edad aptos para trabajar y colaborar con el sostenimiento de la familia.

### 3.2. Impugnación[11].

El 29 de octubre de 2013, la accionante allegó escrito de impugnación del fallo de primera instancia, y en su lugar solicitó conceder el amparo tutelar de sus derechos fundamentales, con el fin de evitar una pérdida irreparable y ordenar a la entidad accionada entregar la cantidad suficiente y continua de ayudas humanitarias de emergencia, mientras persista su situación de vulnerabilidad y brindar el acompañamiento necesario para acceder a los componentes o beneficios que la entidad ofrece a la población desplazada.

Aseguró que la accionada vulneró sus derechos fundamentales, en cuanto únicamente ha efectuado tres giros en más de 10 años de desplazamiento, además de hacer énfasis en su estado de salud y su incapacidad para trabajar.

Finalmente, aseguró que la decisión adoptada por el juez de primera instancia contrarió lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2014, respecto a la población desplazada.

### 3.3. Sentencia de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Penal, del 15 de noviembre de 2013[12].

Confirmó en su integridad el fallo proferido por el a quo, al considerar que la accionante no se encuentra dentro del grupo de sujetos de especial protección constitucional, pues no ostenta la calidad de madre cabeza de hogar y que en su grupo familiar seis integrantes son mayores de edad, lo cual evidencia que tiene en quien apoyarse para el sostenimiento familiar. Manifestó que si bien la actora padece una enfermedad grave y se encuentra a cargo de una persona de la tercera edad, esta circunstancia se atenúa con el apoyo de los otros miembros de su familia.

Por último, aseguró que únicamente tendrán derecho a la prórroga de la ayuda humanitaria sin turno, las personas de la tercera edad, madre o padre cabeza de familia o personas en condición de discapacidad; circunstancias que en ningún momento se acreditan por parte de la señora Baquero Churio.

### 1.2. Fundamentos de la pretensión T-4.267.783[13].

1.2.1. La señora Bleydi Milixandra Garzón González es madre cabeza de familia[14] y

ostenta la calidad de desplazada por la violencia, tal como lo certifica la entidad accionada[15].

1.2.2. Si bien la señora Garzón González se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas desde el 11 de octubre de 2003 como parte del núcleo familiar de su madre Rosalba González, la accionante afirma que desde antes del desplazamiento vivía de manera independiente a su madre[16].

1.2.3. De esta forma, el 18 de julio de 2013 la señora Rosalba González elevó petición ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitando la división del núcleo familiar, con el fin de que su hija Bleydi Milixandra Garzón González reciba ayuda humanitaria para solventar los gastos de supervivencia propios y de su hijo menor de edad[17].

1.2.5. Solicitó ante el juez de tutela como medida provisional, la apertura del núcleo con el fin de solicitar las ayudas humanitarias, de acuerdo al artículo 7º del Decreto 2591 de 1991.

2. Respuesta de las entidades accionadas[20].

2.1. Centro Regional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-Villavicencio[21]: Consideró que de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 no se encuentra legitimado por pasiva para actuar en el presente proceso, pues le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas decidir cuestiones de inclusión en el Registro Único de Víctimas, apertura del núcleo familiar, entre otras. De esta forma, no se pronunció sobre los hechos y pretensiones de la demanda.

2.2 Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas[22]: Manifestó que esta entidad no ha vulnerado los derechos de la accionante, pues de acuerdo al inciso 2º del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, la solicitante no cumple los requisitos para recibir la ayuda humanitaria de transición, pues se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas desde el 11 de octubre de 2003, es decir hace más de 10 años.

3. Decisiones de tutela objeto de revisión:

3.1. Sentencia del Juzgado Tercero de Familia del Circuito de Villavicencio, del 7 de octubre de 2013[23].

Negó el amparo solicitado por la accionante, por no evidenciar vulneración al derecho de petición invocado. Aseguró que no existe prueba que indique que la accionante haya elevado solicitud alguna ante la entidad accionada, pues la única petición recibida fue radicada por la señora Rosalba González, la cual fue resuelta dentro del término legal establecido.

Adicionalmente, excluyó del presente proceso al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Personería Municipal del Retorno (Guaviare).

4. Actuación de la Corte en sede de Revisión.

4.1. En cuanto a la acción de tutela T-4.266.103 instaurada por Rosaura Baquero Churio, mediante auto del 28 de mayo de 2014, esta Sala solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que informara los criterios adoptados por la entidad para determinar la existencia de una situación que autorice la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, además de informar sobre el estado actual del proceso de entrega de la ayuda humanitaria asignada a la señora Baquero Churio bajo el turno 3C-7951419.

De manera extemporánea, la entidad allegó la información requerida mediante escrito el 12 de junio de 2014, en el que manifestó que las ayudas humanitarias sin distinción son asignadas por turnos, y que la diferencia radica en la priorización de los mismos, así mismo anexó copia de la Resolución 1956 del 12 de octubre de 2012 por medio de la cual se fija el procedimiento para la solicitud y el trámite prioritario para la entrega de la ayuda humanitaria de transición para desplazados víctimas del conflicto armado en condición de extrema vulnerabilidad.

Por otro lado, adjuntó copia del reporte en el que figura que la accionante cobró su última ayuda humanitaria el 28 de enero de 2004 por un valor de \$330.000 pesos.

2.2. Respecto a la acción de tutela T-4.267.783 interpuesta por Bleydi Milixandra Garzón González, mediante auto del 28 de mayo de 2014 se ofició a la Unidad Administrativa

Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que expusiera detalladamente el trámite que debe surtir el solicitante para obtener la división del núcleo familiar, informar cuáles son los criterios adoptados por la entidad para efectuar dicho trámite, cuáles han sido las actuaciones desplegadas por la accionante para obtener el mismo, la fecha de inscripción de la actora en el Registro Único de Víctimas, quiénes conforman su grupo familiar, y la relación de las ayudas humanitarias que han sido entregadas a la señora Garzón González o a su grupo familiar.

No obstante, la entidad guardó silencio al respecto.

## II. FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[24].

### 2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Mínimo vital, dignidad humana, integridad física, especial asistencia y protección a los niños, igualdad y petición.

2.2. Legitimación activa: La acción de tutela T- 4.266.103 fue interpuesta por la señora Rosaura Baquero Churio como titular de los derechos fundamentales[25].

En cuanto a la acción de tutela T-4.267.783 interpuesta por la señora Bleydi Milixandra Garzón González donde alega la presunta vulneración por parte de la entidad accionada de su derecho de petición, si bien quien elevó el derecho de petición en cuestión fue la señora Rosalba González, y no la accionante, la petición o la respuesta a la misma involucra directamente a la accionante.

Entonces, debido a que la solicitud elevada ante la entidad, comprometía los derechos de la accionante como parte de la población desplazada, se encuentra legitimada para actuar en protección de sus derechos fundamentales.

2.3. Legitimación pasiva. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se encuentra legitimada por pasiva en la presente acción, como autoridad pública en virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 artículo 42. Además de ser el sujeto al que se le atribuye la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de las actoras.

2.4. Inmediatez. Teniendo en cuenta que el artículo 86 de la Carta Política no hace referencia a un término de caducidad o prescripción para la interposición de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha establecido que debe existir un período de tiempo prudencial desde que se presenta la conducta que presuntamente vulnera los derechos del accionante hasta la fecha de interposición de la acción[26], término que corresponderá a las particularidades de cada caso. Lo anterior, en virtud de la finalidad de la acción de tutela de protección inmediata de derechos fundamentales.

2.4.1. En el caso de la señora Rosaura Baquero Churio, el 3 de mayo del año 2013 la entidad accionada generó un turno para la entrega de la ayuda humanitaria de transición. De esta manera, el 10 de octubre del mismo año la señora Baquero Churio, interpuso acción de tutela en contra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

2.4.2. La señora Bleydi Milixandra Garzón González interpuso acción de tutela el 24 de septiembre de 2013 en contra de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas al considerar que esta entidad vulneró su derecho fundamental de petición, pues el 28 de agosto del mismo año, negó la solicitud elevada por Rosalba González de división del núcleo familiar. Así las cosas, se evidencia que desde la fecha de la presunta vulneración al derecho de petición de la accionante y la fecha de interposición de la presente acción, transcurrió un término de 28 días que resulta ser prudencial para el ejercicio de la misma.

2.4.3. Acorde con lo anterior, la Sala considera que el requisito de inmediatez en ambos casos se encuentra superado.

2.5. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como el mecanismo de protección de derechos fundamentales de carácter residual y subsidiario, es decir que únicamente mientras no exista otro medio de protección, la acción

será procedente.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido que la población desplazada, goza de especial protección constitucional que “no puede simplemente tener un efecto retórico, sino que obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática, por haber soportado cargas excepcionales, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes”[27], razón por la cual esta Corporación ha considerado que la acción de tutela es el medio idóneo para la salvaguarda de los derechos fundamentales de quienes se encuentren en estado de desplazamiento.

En este orden de ideas, la presente acción resulta procedente, pues ambas accionantes acreditaron su condición.

### 3. Problema jurídico.

Le Corresponde a la Sala determina si:

¿Vulneró la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas los derechos al mínimo vital, dignidad humana, integridad física, especial protección y asistencia a los niños, igualdad y petición de las accionantes, al asignarle turno y negar la entrega inmediata de las ayudas humanitarias de transición, además de no conceder la división del núcleo familiar solicitado, argumentando la falta de cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales?

### 4. Hecho Superado.

La figura del hecho superado se encuentra reglamentada en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 que establece que “si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado se origina cuando la afectación al derecho fundamental invocado desaparece. Esto, en el entendido que si la perturbación que dio

lugar a la acción desaparece, carecería de sentido continuar con la misma, pues el objeto de protección inmediata de derechos fundamentales dejaría de existir[28].

Sin embargo, el hecho de encontrarse frente a un hecho superado no implica que la Corte Constitucional pierda su competencia para pronunciarse de fondo frente al caso concreto, pues como cabeza de la Jurisdicción Constitucional “tiene el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita[29]”.

#### 4.1. Caso concreto: Expediente T-4.266.103 caso de Rosaura Baquero Churio.

La accionante considera que la negativa por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de efectuar la entrega inmediata de la ayuda humanitaria asignada mediante turno 3C-79519 a favor de la actora y su núcleo familiar vulnera sus derechos al mínimo vital, dignidad humana, integridad física, especial protección y asistencia a los niños e igualdad, evidencia esta Sala la ocurrencia de un hecho superado.

Teniendo en cuenta que la señora Rosaura Baquero Churio sustentó la vulneración de sus derechos en la asignación del turno efectuada el 3 de mayo de 2013, sin tener en cuenta las condiciones en las que se encontraba. De la documentación enviada por parte de la entidad accionada se encuentra probado que la última ayuda humanitaria cobrada por la actora se llevó a cabo el 28 de enero de 2014 por el valor de \$330.000 pesos, lo cual indica que la presunta perturbación que originó la acción de tutela ya desapareció[30].

Aunque la jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de entrega inmediata de la ayuda humanitaria, esta solo será posible para aquellas personas que acrediten un estado de extrema urgencia, situación que no ocurre en este caso, pues la señora Baquero Churio cuenta con cuatro hijos mayores de edad, quienes aunque están inscritos en el Registro Único de Víctimas no tiene limitación alguna, que les impida contribuir para el sostenimiento familiar, hasta tanto se efectuó la entrega de la ayuda humanitaria.

Cabe resaltar que aún cuando no se acrediten las condiciones requeridas para efectuar la entrega inmediata de la ayuda humanitaria por parte de la entidad, es obligación de la misma indicar la fecha cierta en la que se efectuará su entrega, pues la incertidumbre respecto al día de su entrega genera una carga desproporcionada para el destinatario, que

puede amenazar los derechos fundamentales de la población desplazada.

5. La ayuda humanitaria como garantía mínima para la subsistencia de la población desplazada.

La ayuda humanitaria que ofrece el Estado a la población desplazada por la violencia, “constituye un derecho fundamental, al proteger el mínimo vital y la dignidad humana de las personas en situación de desplazamiento”[31]. Teniendo en cuenta su finalidad protectora de los derechos fundamentales de las personas en dicha situación, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el Estado se encuentra obligado a realizar la entrega de la ayuda de manera oportuna, pronta, sin dilaciones, y en forma íntegra y efectiva[32].

Así mismo, para el proceso de autorización y entrega de la ayuda, la entidad responsable debe seguir criterios de sostenibilidad, gradualidad, oportunidad, aplicación del enfoque diferencial y la articulación de la oferta institucional[33]. Lo anterior, en el entendido que la ayuda humanitaria fue creada con el objetivo de mitigar los daños causados a aquellas personas que se vieron obligadas a abandonar sus viviendas y trabajo por una causa ajena a ellos, como es la violencia. Por esta razón, los destinatarios de la ayuda humanitaria deben ser personas que efectivamente ostenten la calidad de desplazados, pues estas ayudas únicamente son ofrecidas en ocasión al desplazamiento.

No todas las víctimas del desplazamiento por la violencia se encuentran en las mismas condiciones; pues el desplazamiento forzado es un fenómeno que ataca diariamente nuestro país hace más de 10 años. Mientras existen víctimas del desplazamiento forzado desde ese entonces, cuya situación de emergencia pudo haber sido superada, pues han tenido el tiempo suficiente para restablecer su condición socioeconómica, también hay víctimas de actos recientes que aún no cuentan con posibilidades de autosostenimiento.

De acuerdo a dicha distinción, son tres los tipos de ayuda humanitaria ofrecida por el Estado a esta parte de la población, a saber: la ayuda humanitaria inmediata, la ayuda humanitaria de emergencia y la ayuda humanitaria de transición.

En primer lugar, la ayuda humanitaria inmediata debe ser brindada por la entidad territorial receptora de las víctimas, en el preciso momento en que ocurre el desplazamiento, hasta el

momento de su inscripción en el Registro Único de Víctimas, es decir, que para ser beneficiarios de esta ayuda, basta con que los damnificados rindan la declaración ante el Ministerio Público que haga constar su condición de desplazamiento.[34] Particularmente, sobre la ayuda humanitaria inmediata, esta Corporación ha considerado que esta ayuda “debe ser prestada en principio por parte de las entidades territoriales del nivel municipal, sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad (artículo 288 C.P.) con el objetivo de que la atención a la población desplazada no varíe de acuerdo con cada municipio del país y así se garantice el goce efectivo de sus derechos en esta etapa de urgencia. Los bienes y servicios que componen la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia han variado de acuerdo con los cambios normativos, pero debe contener como mínimo apoyo alimentario, de alojamiento temporal, y de atención de urgencia en salud[35].”

En segundo lugar, tal y como reza el artículo 109 del Decreto 4800 de 2011, “La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas brindará los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración”. Al respecto, la Ley 387 de 1997 estableció que esta ayuda debe prestarse inicialmente, por un término de 3 meses prorrogable por un término semejante de manera excepcional. No obstante, en pronunciamientos posteriores indicó que, “dicha ayuda se debe entregar por un término mayor al definido legalmente en circunstancias en las que la población desplazada no se encuentra en las condiciones para asumir su propio sostenimiento hasta alcanzar tales condiciones[36].”

En tercer lugar, la ayuda humanitaria de transición está destinada a la “población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que previo análisis de vulnerabilidad, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado[37].” Así, la Corte Constitucional consideró que, “se trata de un auxilio que debe ser transitorio y servir como soporte mientras la población desplazada supere la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado a través de distintas fuentes: mediante acceso a los programas sociales del Estado; a los programas de retorno o reubicación; o por sus propios medios[38].” Por lo anterior, la

ayuda humanitaria de transición no se prolonga indefinidamente en el tiempo, pues su naturaleza es transitoria y parte de la base de que si bien la población desplazada por la violencia requiere de la colaboración del Estado para sobrellevar la situación de desplazamiento, eventualmente las víctimas podrán estabilizar su situación socioeconómica, bien sea por los programas ofrecidos por el Estado o por cualquier otro medio.

De esta forma, cuando el hecho que causó el desplazamiento sucedió en un término igual o superior a 10 años antes de la solicitud de ayuda humanitaria de transición, “se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado, razón por la cual estas solicitudes serán remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica[39].”

Así las cosas, después de 10 años de desplazamiento es válida la decisión de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de negar la entrega de la ayuda humanitaria de transición al solicitante, pues en estos casos el carácter transitorio de la ayuda ha desaparecido. No obstante, el artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 establece una excepción a esta regla, en la medida que la entidad deberá efectuar la entrega de la ayuda humanitaria de transición aún cuando el hecho que causó el desplazamiento hubiere ocurrido hace un período de tiempo igual o superior a 10 años, cuando los solicitantes se encuentren en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta de acuerdo a los criterios establecidos por la entidad; es decir, que antes de negar la ayuda humanitaria de transición argumentando el tiempo transcurrido desde el desplazamiento y la solicitud, la entidad encargada deberá evaluar puntualmente cada una de las peticiones y las condiciones particulares de cada uno de los casos.

Las entidades responsables de efectuar la entrega de la ayuda humanitaria de transición son la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); pues en cuanto al componente de alojamiento digno se encuentra encargada la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas mientras que al ICBF corresponde el componente de alimentación.

El monto de la misma, será determinado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas “teniendo en cuenta la etapa de atención, el tamaño y composición del grupo familiar y el resultado del análisis del nivel de vulnerabilidad producto del desplazamiento forzado[40].” En cuanto al componente de alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal, la ayuda ascenderá a una suma máxima equivalente a 1.5 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, mientras que para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, el monto oscila a la suma de 0.5 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago.

El Decreto 4800 de 2011 en su artículo 117, definió los eventos en donde se entenderá que ha sido superada la situación de emergencia:

- “1. Participación del hogar en los programas sociales orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes.
2. Participación del hogar en los programas sociales orientados al fortalecimiento de las capacidades de autosostenimiento del hogar.
3. Participación del hogar en procesos de retorno o reubicación y acceso a los incentivos que el gobierno diseñe para estos fines.
4. Generación de un ingreso propio que le permite al hogar suplir de manera autónoma estos componentes.
5. Participación del hogar en programas de empleo dirigidos a las víctimas.”

Con la acreditación de cualquiera de estas situaciones se entenderá que las víctimas han restablecido su situación económica, garantizando su acceso efectivo a componentes básicos de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación.

#### 5.1. Causales de procedencia para la división del núcleo familiar.

De igual forma, establece el decreto que para efectuar la división del núcleo familiar, el solicitante deberá acreditar así sea de forma sumaria encontrarse en una de las situaciones anteriormente descritas, pues de lo contrario su solicitud no prosperará. No obstante la

Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tendrá la facultad de solicitar al comisario de familia correspondiente la información completa y detallada que le permita efectuar la entrega de la ayuda separada.

Respecto a la procedencia de la división del núcleo familiar, además de reconocer diferentes causas, la jurisprudencia constitucional consideró que las mismas pueden resumirse en tres situaciones: “(i) personas que deseen separarse del núcleo familiar con el fin de aumentar las posibilidades de ayuda; (ii) personas que por las condiciones mismas del desplazamiento interno son separados de su núcleo familiar, se reencuentran posteriormente con el y desean unirse para solicitar las ayudas previstas para la población desplazada; (iii) personas que han formado un grupo familiar nuevo al constituirse como pareja estable con hijos o como madre cabeza de familia, pero separada de su esposo o compañero permanente.[41]”

En el primer evento, esta Corporación ha sostenido que cuando la solicitud de división responda al mero capricho del solicitante de aumentar la ayuda recibida, bien puede la entidad negar la solicitud[42], pues los recursos destinados para la población desplazada son limitados y su asignación debe obedecer a criterios de proporcionalidad, justicia y equidad. En el segundo caso, las autoridades deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el reencuentro y de considerarlo necesario, modificar el registro con el propósito de brindar la protección requerida por el núcleo familiar. En virtud de la especial protección constitucional reconocida a quienes por su condición se encuentran en estado de vulnerabilidad, como los menores de edad, las madres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, discapacitados y desplazados, se justifica la posibilidad de división del núcleo familiar de estos sujetos cuando se haya solicitado.

Así, quienes se encuentren bajo estas circunstancias podrán obtener un registro autónomo, diferente al registro originario y ser beneficiarios de las ayudas humanitarias que les permita subsistir como familias independientes[43].

Finalmente, ante la petición de división del núcleo familiar, la entidad debe verificar las condiciones de quien lo solicite y su núcleo original, y si es del caso, realizar la segmentación y otorgar un registro diferente al nuevo grupo familiar[44].

5.2. Caso Concreto. Expediente T-4.267.783 caso de Bleydi Milixandra Garzón González.

La Sala considera que la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no desconoció sus derechos fundamentales al negar la división del núcleo familiar solicitada por la señora Rosalba González, de esta forma procederá a confirmar la decisión adoptada por el juez de primera instancia que decidió negar el amparo solicitado.

De acuerdo a las pruebas que obran en el expediente, la solicitud de división del núcleo familiar presentada, fue atendida por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de forma oportuna, indicándole a la peticionaria que no era posible acceder a dicho trámite, pues la misma no cumplía con los requisitos exigidos por el Decreto 4800 de 2011 para su autorización, pues no se trataba de casos de abandono por parte del jefe de hogar o eventos de violencia intrafamiliar. Así mismo, manifiesta que el hijo de la accionante, actualmente se encuentra inscrito como parte del grupo familiar de la señora Rosalba González, por lo que la ayuda recibida incluye al menor.

En cuanto a la procedencia del trámite de división de núcleo familiar, además de las causales establecidas por el Decreto 4800 de 2011, la jurisprudencia ha establecido que el mismo trámite podrá ser autorizado para las madres cabeza de familia que no cuentan con el apoyo de su esposo o compañero permanente, en virtud de la especial protección constitucional que las cobija. Si bien, la accionante manifiesta su calidad de madre cabeza de familia, la solicitud de división radicada ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se limita a señalar la necesidad de segmentación para recibir ayuda humanitaria independiente, sin motivar la urgencia.

Al no tener claridad de las condiciones actuales de la accionante, mal haría la Sala en ordenar la división inmediata del núcleo familiar, pues dicho trámite fue creado para atender necesidades reales de la población desplazada y de las pruebas aportadas al proceso, no se desprenden que sea un caso de extrema urgencia y/o vulnerabilidad. Sin embargo, se concederá la protección al derecho de petición, teniendo en cuenta que es deber de la Unidad realizar un estudio detallado de las condiciones de la accionante con el fin de determinar si realmente se trata de un sujeto de especial protección constitucional que requiere la división del núcleo familiar y en caso de verificar dicha situación, adoptar las medidas necesarias para la realizar el trámite requerido, estudio necesario para responder la solicitud de la accionante.

## 1. Síntesis de los casos.

### 1.1. Expediente T-4.266.103 caso de Rosaura Baquero Churio.

La señora Rosaura Baquero Churio consideró vulnerados sus derechos al mínimo vital, dignidad humana, integridad física, especial protección y asistencia a los niños, e igualdad por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al no efectuar la entrega inmediata de la ayuda humanitaria y en su lugar asignarle un turno para la entrega, desatendiendo sus quebrantos de salud, que se encuentra a cargo de una persona de la tercera edad y de sus cuatro hijos. No obstante, dicha ayuda ya fue cobrada por la accionante, lo que constituye un hecho superado.

### 1.2. Expediente T-4.267.783 caso de Bleydi Milixandra Garzón González.

La señora Bleydi Milixandra Garzón González consideró vulnerado su derecho de petición por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al responder de forma negativa a su solicitud de división del núcleo familiar.

Debido a que no existe claridad en la urgencia del trámite y las condiciones en las que se encuentra la actora, se ordenará a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar el estudio pertinente para determinar la procedencia del trámite de división de núcleo familiar.

## 2. Razón de la decisión.

2.1. Se configura un hecho superado cuando la afectación al derecho fundamental invocado desaparece. En todo caso, el juez constitucional debe pronunciarse respecto de si se vulneraron o no los derechos de los accionantes.

2.2. No se vulneran los derechos fundamentales de las personas desplazadas cuando les es asignado un turno, en virtud del derecho a la igualdad de esta población. Sin embargo, dicho turno deberá evaluar las situaciones de extrema urgencia que justifique la entrega inmediata de la ayuda humanitaria. Con todo, es obligación de la entidad, informar al solicitante la fecha cierta en que se hará efectiva la entrega pues de lo contrario amenaza los derechos fundamentales de la población desplazada.

2.3. Se vulneran los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento, cuando ante una solicitud de división del núcleo familiar, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no hace una verificación de las condiciones actuales del solicitante, para con ello adoptar una decisión de fondo en cada caso concreto.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado, frente a la solicitud de amparo instaurada por la señora Rosaura Baquero Churio, en los términos expuestos en esta sentencia.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la providencia dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Penal, del 15 de noviembre de 2013 que confirmó la providencia del 29 de octubre de 2013 proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar, que negó el amparo solicitado por la señora Rosaura Baquero Churio, en los términos de esta sentencia.

TERCERO.- REVOCAR la providencia dictada por el Juzgado Tercero de Familia del Circuito de Villavicencio, del 7 de octubre de 2013 que negó el amparo solicitado. En su lugar, CONCEDER el amparo al derecho de petición a la señora Bleydi Milixandra Garzón González.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, adopte las medidas necesarias y realice los estudios requeridos para determinar las condiciones actuales de la señora Bleydi Milixandra Garzón González, y en caso de cumplir con las condiciones legales y jurisprudenciales para la división del núcleo familiar, proceder a su autorización y ejecución.

QUINTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el 10 de octubre de 2013 (Folios 1 a 21).

[2] Acción de tutela presentada el 24 de septiembre de 2013 (Folios 1 a 10).

[3] Folio 5.

[4] Folio 6 a 10.

[5] Folio 26 a 31.

[6] Folio 4.

[7] Folio 27.

[8] Mediante auto del 16 de octubre de 2013 el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar admitió la acción de tutela y procedió a notificar a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

[9] Folio 26 a 31.

[10] Folios 32 a 36.

[11] Impugnación presentada el 29 de octubre de 2013. (Folio 39).

[12] Folios 47 a 56

[13] Folios 1-10.

[14] Folio 6.

[15] Folio 32.

[16] Tal como lo afirma la actora en el escrito de tutela.

[17] Folio 9.

[18] Folio 10.

[19] Folio 10.

[20] Mediante oficio del 25 de septiembre de 2013 el Juzgado Tercero de Familia del Circuito de Villavicencio, admitió la acción de tutela y notificó a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así mismo vinculó al Centro Regional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Personería Municipal del Retorno (Guaviare) y a la señora Rosalba González. Así mismo, requiere a la accionante para que rinda declaración sobre los hechos y pretensiones de la presente acción.

[21] Folio 20 a 25.

[22] Folios 32 a 43.

[23] Folios 44 a 50.

[24] En Auto del dieciocho (18) de marzo de 2014 de la Sala de Selección de tutela No 3 de la Corte Constitucional, dispuso la revisión y acumulación de los expedientes T- 4.266.103 y

T- 4.267.783 al presentar unidad de materia y procedió a su reparto.

[25] El artículo 86[25] de la Carta Política, que establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

[26] Sentencia T-584 de 2011.

[27] Sentencia T-006 de 2014.

[29] Sentencia T-117<sup>a</sup> de 2013.

[30] Pie de pagina con el folio y el cuaderno de la prueba.

[31] Ibídem.

[32] Sentencia T-840 de 2009.

[33] Decreto 4800 de 2011, artículo 107

[34] Decreto 4800 de 2011, artículo 108.

[35] Auto 009 de 2013, Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

[36] Auto 009 de 2013, Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

[37] Decreto 4800 de 2011, artículo 112.

[38] Auto 009 de 2013, Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

[39] Decreto 4800 de 2011, artículo 112.

[40] Decreto 4800 de 2011, artículo 111.

[41] Sentencia T-462 de 2012.

[42] Sentencia T-025 de 2004.

[43] *Ibíd.*

[44] Sentencia T-783 de 2011.