

Sentencia T-561/17

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Persona natural que actúa en defensa de sus propios intereses

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Entidad pública

ACCION DE TUTELA DE POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales

En relación con las personas víctimas del desplazamiento forzado, esta Corporación ha sostenido que el análisis de procedencia es más flexible, por lo que se presume que los recursos judiciales existentes no son los adecuados, debido a la situación de extrema gravedad y urgencia que presenta la población desplazada.

POBLACION DESPLAZADA-Sujetos de especial protección constitucional

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance y contenido

La persona desplazada que eleve una petición a la entidad demandada, debe recibir una respuesta de fondo, basada en un cuidadoso análisis de la solicitud, ajustándose a los criterios jurisprudenciales antes mencionados.

DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA-Reiteración de jurisprudencia

AYUDA HUMANITARIA-Marco normativo

AYUDA HUMANITARIA-Naturaleza, características y modalidades

AYUDA HUMANITARIA-Etapas

PRORROGA DE AYUDA HUMANITARIA-Naturaleza

SUSPENSION DE AYUDA HUMANITARIA-Marco normativo

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Marco normativo

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

ACCION DE TUTELA DE POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Se deben acreditar las circunstancias o el perjuicio que justifique la adopción de las respectivas medidas correctivas

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a la UARIV proporcionar a la accionante una respuesta de fondo en relación con la programación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación integral

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a la UARIV realizar nuevamente proceso de identificación de carencias de la accionante y su grupo familiar para determinar si tiene derecho a ayuda humanitaria de emergencia y comunicarle lo decidido

Referencia: Expedientes T-6.148.134 y T-6.148.135

Acción de tutela instaurada por Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego y Nalys Net Pérez Pérez contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, primero (1) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Iván Humberto Escruce Mayolo (e) y la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó, el 23 de enero de 2017 (T-6.148.134) y el 25 del mismo mes y año (T-6.148.135) en las acciones de tutela promovidas por la señoras Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego y Nalys Net Pérez Pérez contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV.

Los expedientes fueron escogidos para su revisión, por la Sala de Selección número Cinco, a través del Auto del 30 de mayo de 2017 y repartidos a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego (T-6.148.134) y Nalys Net Pérez Pérez.. (T-6.148.135), presentaron acción de tutela contra la UARIV, para que les fueran protegidos sus derechos fundamentales de petición, vida digna y a la igualdad, entre otros. Así mismo, plantearon el desconocimiento por parte del Estado del deber de protección especial a las personas en situación de desplazamiento forzado, el cual consideran vulnerado por la entidad demandada, al no entregar las ayudas humanitarias correspondientes, a las cuales consideran tienen derecho.

2. Expediente T-6.148.134

2.1. Hechos relevantes

-La señora Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego afirma que tiene 22 años de edad y una hija menor de edad. Desde el 10 de julio de 1996 fue desplazada del municipio de Mutatá (Antioquia), corregimiento de Bejuquillo por grupos al margen de la ley.

-Como consecuencia de este desplazamiento, la señora Vásquez Urrego expone que perdió todo, pues vivía con sus padres y gozaba de estabilidad laboral, en la vereda donde trabajaba desde los 12 años.

-Establece la actora que rindió declaración como víctima de desplazamiento forzado, el 9 de diciembre de 2014, en Chigorodó (Antioquia).

-Informa que hace algún tiempo solicitó la ayuda humanitaria, vía telefónica y el funcionario Jaime Cortés de la UARIV le respondió que sería agendada para el Plan de Atención,

Asistencia y Reparación Integral (PAARI) de la entidad. No obstante, para la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, el 11 de enero de 2017, aún no le han indicado una fecha exacta.

-Afirma la accionante, que cada día que transcurre encuentra más obstáculos para acceder a este tipo de ayudas.

2.2. Pretensión

La accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales de petición, vida digna y a la igualdad, entre otros y, como consecuencia de ello, se ordene a la entidad demandada la prórroga de la ayuda humanitaria en los componentes de alojamiento y alimentación o la indemnización administrativa, las cuales considera tiene derecho.

3. %1.3. Pruebas

En el expediente, obra como prueba copia de la cédula de ciudadanía de la señora Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego (folio 5, cuaderno 2).

2.4. Respuesta de la entidad demandada

La UARIV, a pesar de haber sido notificada, no hizo pronunciamiento alguno.

2.5. Decisión judicial que se revisa

El Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó, en sentencia del 23 de enero de 2017, resolvió conceder el amparo solicitado, bajo el argumento de que “existe una flagrante e innegable vulneración por parte del Director de la entidad accionada, de los derechos fundamentales invocados por la accionante, quien es una persona desplazada por la violencia, por lo cual procede la protección de los mismos”. En esa medida, ordenó al Director General de la UARIV, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, entregará a la accionante las ayudas humanitarias a las que tiene derecho.

La sentencia no fue objeto de impugnación.

3.1. Hechos relevantes

-Manifiesta la señora Nalys Net Pérez Pérez que es madre cabeza de familia con tres hijos a su cargo. Desde el 30 de mayo de 1996, fue obligada a dejar todas sus pertenencias en la vereda Tacana, Jurisdicción del Municipio de San Juan de Urabá (Antioquia), debido a la acción de los grupos al margen de la ley.

-La señora Pérez Pérez, informa que el 29 de enero de 2013 fue incluida en los registros de la UARIV como cabeza de hogar bajo la modalidad de código único de víctimas.

-Señala que con posterioridad a este registro sólo ha recibido dos ayudas humanitarias.

-Advierte que lleva más de un año sin recibir alguna y no cuenta con un empleo digno, que cubra sus necesidades ni la de sus tres hijos menores de edad.

-Indica que el 27 de mayo de 2016, en ejercicio del derecho de petición, elevó solicitud a la UARIV, con el fin de que realizara las verificaciones de su núcleo familiar y comprobara el verdadero estado de vulnerabilidad en el que se encuentra, procediera a la entrega de la ayuda humanitaria y, a su vez, efectuara la modificación del RUV para efectos de la asignación de un turno.

-Para la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, 13 de enero de 2017, aún no ha recibido respuesta.

3.2. Pretensión

La demandante solicita el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y los demás derechos que se encuentren conexos con el desplazamiento mismo, como consecuencia de ello, se ordene a la entidad demandada que le otorgue la prórroga de la ayuda humanitaria o la indemnización administrativa.

3.3. Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

-Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Nalys Net Pérez Pérez (folio 12, cuaderno 2).

-Copia de los registros civiles de nacimiento de los menores de edad Karol Maryenis Pérez Pérez, Jhorjan Elías Morales Pérez y Lina Marcela Bello Pérez (folios 13, 14 y 15 del cuaderno 2).

-Escrito de petición de fecha 27 de mayo de 2016 elevado por la señora Pérez Pérez y dirigido a la representante legal de la UARIV (folio 7, cuaderno 2).

3.4. Respuesta de la entidad demandada

La UARIV, a pesar de haber sido notificada, no hizo pronunciamiento alguno.

3.5. Decisión judicial que se revisa

El Juzgado Primero Penal del Circuito con funciones de Conocimiento de Apartadó, en sentencia del 25 de enero de 2017, resolvió conceder el amparo solicitado, bajo el argumento de que “existe una flagrante e innegable vulneración por parte del Director de la entidad accionada, de los derechos fundamentales invocados por la accionante, quien es una persona desplazada por la violencia, por lo cual procede la protección de los mismos”. En esa medida, ordenó al Director General de la UARIV, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, entregara a la accionante las ayudas humanitarias a las que tiene derecho y le informara en qué estado se encuentra el proceso

de reparación de víctimas por vía administrativa.

La sentencia no fue objeto de impugnación.

II. PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISION

1. Mediante Auto del 11 de julio de 2017, el magistrado sustanciador, consideró necesario recaudar algunas pruebas, con el fin de verificar los supuestos de hecho que originaron las presentes solicitudes. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. – SOLICITAR por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente Auto:

i. (i) Remita copia del registro único de víctimas o del registro único de población desplazada de:

Expediente

Accionante

Cédula

T-6.148.134

Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego

1.038.814.386

() Informe si los (SIC) accionantes antes citados, cumplen con los requisitos previstos en la normatividad legal vigente para ser beneficiarios de los diferentes tipos de ayuda humanitaria a que tiene derecho la población en situación de desplazamiento. En caso afirmativo, ponga en conocimiento de esta Sala y remita copia de las actuaciones administrativas que ha realizado para el reconocimiento y entrega efectiva de la misma, haciendo énfasis, en si se efectuaron los correspondientes procesos de caracterización.

() De igual manera, informe si ya se realizaron los correspondientes estudios de vulnerabilidad a cada uno (SIC) de los (SIC) accionantes y la determinación de las renovaciones automáticas de las ayudas humanitarias, por tratarse de personas en especial estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte. En caso afirmativo, envíe copia de los resultados.

() Informar si las entregas de ayuda humanitaria a alguno (SIC) de las (SIC) accionantes fueron suspendidas y las razones para tal determinación.

() Informar también, cuál es el plazo estimado de entrega de la ayuda humanitaria por primera vez, y con qué periodicidad se realizarán las siguientes.

() Específicamente, en relación con el expediente T-6.148.135 informar si se dio respuesta a la solicitud de fecha 27 de mayo de 2016 elevada por la señora Nalys Net Pérez Pérez, en ejercicio del derecho de petición, dirigida a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitud, en la cual pide la ayuda humanitaria para ella

y sus hijos menores de edad.

Adicionalmente, se le solicita remita a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.

SEGUNDO. – SOLICITAR, por Secretaría General, a la señora Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego, quien actúa como demandante dentro del expediente T-6.148.134, que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente Auto, informe a la Sala lo siguiente:

- * (i) ¿Si tiene personas a cargo? indicando quiénes, cuántos y sus respectivas edades.
- * (ii) ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar? ¿de dónde derivan sus ingresos económicos? y ¿si practican alguna profesión, arte u oficio?
- * (i) ¿Si algún miembro del núcleo familiar padece de alguna condición de salud delicada o estado de discapacidad? y, en caso afirmativo, indique de qué se trata.

Adicionalmente, se le solicita remita a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.

TERCERO. – SOLICITAR, por Secretaría General, a la señora Nalys Net Pérez Pérez, quien actúa como demandante dentro del expediente T-6.148.135, que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente Auto, informe a la Sala lo siguiente:

- ¿Si tiene personas a cargo? indicando quiénes, cuántos y sus respectivas edades.
- ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar? ¿de dónde derivan sus ingresos

económicos? y ¿si practican alguna profesión, arte u oficio?

□ ¿Si algún miembro del núcleo familiar padece de alguna condición de salud delicada o estado de discapacidad? y, en caso afirmativo, indique de qué se trata.

Adicionalmente, se le solicita remita a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.

CUARTO. – SOLICITAR a la Secretaría General de la Corporación que, una vez se hayan recepcionado las pruebas requeridas, le informe a las partes o terceros con interés, que éstas estarán a disposición en la Secretaría de la Corporación, para que, en caso de considerarlo necesario, se pronuncien sobre las mismas, en el término de tres (3) días, de acuerdo con el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

QUINTO. – ADVERTIR a la autoridad contra quien se impetran las presentes acciones de tutela “que la omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad” de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.”

2. En cumplimiento del mencionado proveído la UARIV allegó la siguiente información:

2.1. Respecto a la accionante Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego

-De conformidad con sus bases de datos, la señora Vásquez Urrego, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

-La señora Jennyfer Alejandra ya había presentado acción de tutela contra la UARIV en enero de 2016.

-El Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó concedió la solicitud de amparo mediante sentencia del 1 de febrero de 2016.

-El 4 de abril de 2016, la entidad le informó al juez constitucional acerca del cumplimiento del fallo de tutela, toda vez que mediante comunicado con radicación No. 20167203197021 del 26 de febrero del citado año, enviado a través de Servicios Postales 472 a la señora Vásquez Urrego, se le dio respuesta a la petición de ayuda humanitaria, indicándole en qué consistía el proceso de identificación de carencias y que para el momento de la solicitud estaba siendo sujeto del proceso de medición.

-Dicho proceso culminó con la expedición de la Resolución No. 0600120160733212 de 2016, la cual fue notificada personalmente a la señora Jennifer Alejandra, el 12 de diciembre de 2016.

-Revisado el aplicativo de la entidad relacionado con las solicitudes de ayuda humanitaria, se advierte que no existen peticiones pendientes de la señora Vásquez Urrego.

2.2. En relación con la accionante Nalys Net Pérez Pérez

-De conformidad con sus bases de datos, la señora Nalys Net Pérez Pérez, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

-La UARIV, el 13 de febrero de 2017, le informó al Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó del cumplimiento del fallo proferido el 25 de enero de 2017, indicándole que la respuesta al escrito de petición elevado por la señora Pérez Pérez fue remitido a la Personería Municipal de Chigorodó, el 9 del mismo mes y año, mediante comunicado No. 20177203080161 ante la imposibilidad de ubicarla.

En dicha contestación se le comunicó a la demandante que con fundamento en el proceso de identificación de carencias se decidió mediante Resolución No.0600120150013930 de 2015, notificada el 7 de abril de 2016, la suspensión definitiva de la entrega de la ayuda humanitaria porque el desplazamiento ocurrió con una anterioridad igual o superior a diez años a la fecha de la solicitud de atención, lo que evidencia que no se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. De existir carencias actuales en los componentes de vivienda y alimentación, éstas no guardaban relación directa con el desplazamiento.

2.3. Las señoras Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego y Nalys Net Pérez Pérez, a pesar de haber sido notificadas, no hicieron pronunciamiento alguno.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala de Revisión, es competente con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, para efectos de revisar las sentencias proferidas dentro de los procesos de la referencia.

2. Cuestiones previas –Procedibilidad de la acción de tutela

1. Legitimación por activa: El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En esta oportunidad, las señoras Jennyfer Alejandra Vasquez Urrego y Nalys Net Pérez Pérez son personas mayores de edad y actúan en defensa de sus derechos razón por la que se encuentran legitimadas.

2. Legitimación por pasiva: Las acciones de tutela que se revisan, están dirigidas contra la UARIV, por lo cual respecto de ellas existe legitimación en la causa por pasiva, de conformidad con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, por tratarse de una entidad pública.

3. Inmediatez: El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse “en todo momento y lugar”. La Corte Constitucional ha entendido que por esa razón no es posible establecer un término de caducidad específico de la acción de tutela, pues ello sería contrario al artículo citado. No obstante, esta Corporación, ha aclarado que lo anterior no debe entenderse como una facultad para presentar la acción de tutela en cualquier momento, ya que ello sería contrario a la seguridad jurídica y desnaturalizaría la acción, concebida como un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados. Esta finalidad de la acción de tutela está prevista en el mismo artículo 86 de la Constitución, que señala que esta tiene por objeto “la protección inmediata” de los derechos alegados.

Ahora bien, es pertinente aclarar que teniendo en cuenta las condiciones de indefensión y vulnerabilidad de la población desplazada, se ha reconocido que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior,

debido a que otros medios de defensa judicial resultan insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población y porque resultaría desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, lo cual equivaldría a la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas de la violencia.

4. Subsidiariedad: En relación con las personas víctimas del desplazamiento forzado, esta Corporación ha sostenido que el análisis de procedencia es más flexible, por lo que se presume que los recursos judiciales existentes no son los adecuados, debido a la situación de extrema gravedad y urgencia que presenta la población desplazada.

3. Problema Jurídico

¿Vulnera la UARIV el derecho fundamental de petición de las accionantes, víctimas de desplazamiento forzado, al no dar una respuesta oportuna a sus peticiones?.

¿Vulnera la entidad accionada los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, al negarse a continuar otorgando la ayuda humanitaria bajo el argumento de que han transcurrido más de 10 años desde la solicitud y el hecho victimizante?.

4. Población desplazada como sujetos de especial protección constitucional. Reiteración jurisprudencial

La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que, tratándose de sujetos de especial

protección, el amparo reforzado parte del reconocimiento que la Constitución de 1991 hizo de la desigualdad a la que se han visto sometidos en las últimas décadas. Con base en el artículo 13 de la Carta Política, esta Corporación ha señalado como sujetos de especial protección “a los niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a los adultos mayores, y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados”.

Con respecto a la población desplazada, se trata de una realidad objetiva que se origina una vez se produce el retiro del lugar de asiento natural y una posterior ubicación no deseada en otro sitio del territorio nacional por causas de la violencia. Así mismo, la sentencia T-025 de 2004, estableció que se hace necesario que las distintas entidades encargadas de atender a esta población cumplan sus deberes constitucionales y legales y adopten, en un plazo razonable, y dentro de sus competencias, las medidas con una suficiente apropiación presupuestal que aseguren su protección.

Bajo estas circunstancias, esta Corte ha evidenciado la gravedad del desplazamiento forzado, el carácter de este fenómeno, la naturaleza masiva, sistemática y continua de este delito, y la dimensión del daño antijurídico que causa. Las víctimas del desplazamiento, se encuentran en un estado de indefensión y en una situación de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y que por tanto constituyen sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, en virtud del artículo 13 Superior, la jurisprudencia constitucional “ha establecido que el Estado debe brindar una especial protección a las víctimas de

desplazamiento forzado por la violencia, en razón de su condición de víctimas de un delito y de sus precarias y especiales condiciones sociales, físicas, psíquicas y económicas, y del gravísimo daño causado, lo cual hace que se encuentren en estado de indefensión y de debilidad manifiesta, y por tanto conlleva la obligación por parte del Estado de otorgar un tratamiento especial y preferencial y de realizar acciones afirmativas en favor de este grupo poblacional vulnerable”.

Así las cosas, la jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en el reconocimiento de víctimas de desplazamiento forzado, y les ha otorgado la calidad de sujetos de especial protección constitucional, en razón de su condición de víctimas de este grave delito y de la vulneración de los derechos humanos que ocasiona, ubicándolas en una situación de indefensión, de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta.

Como consecuencia de todo lo anterior, el juez constitucional está obligado a realizar un especial análisis de las demandas promovidas por tal población, y por lo tanto, no puede exigir trámites adicionales o no contemplados en la ley, que se puedan convertir en obstáculos para la protección de las personas desplazadas, debido a las condiciones de los peticionarios.

5. Derecho fundamental de petición y protección reforzada de personas en situación de desplazamiento

El artículo 23 de la Carta política consagra el derecho fundamental de petición que establece que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución”. Así mismo este derecho se encuentra regulado por la Ley 1755 de 2015, la cual señala que “toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo.

Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”.

La naturaleza jurídica del derecho de petición encuentra su fundamento en los siguientes postulados:

- * (i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;
- * (ii) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión;
- * (iii) La petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado.
- * (iv) La respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible;
- * (v) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.
- * (vi) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares.
- * (vii) El silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición (...) pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

- * (viii) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa.
- * (ix) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;
- * (x) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.

El término en el que se deben responder las peticiones formuladas está previsto en la Ley 1755 de 2015, estatutaria del derecho fundamental de petición. En efecto, el artículo 14 establece que, por regla general, las solicitudes tendrán que ser resueltas en el término de los 15 días subsiguientes a la recepción por parte de la autoridad competente.

Además de la anterior, la Ley 1755 de 2015 consagró otras reglas que resultan relevantes para el asunto planteado en esta oportunidad. Por un lado, en el artículo 13 dispone que está amparado por el derecho de petición “toda actuación” iniciada por una persona ante las autoridades, sin que sea necesario invocar ese derecho. Por otro lado, el artículo 20 establece que existen ciertas peticiones que requieren de las autoridades un trámite prioritario porque se tratan “de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario”, para lo cual el solicitante deberá sumariamente probar la titularidad del derecho y el riesgo a un perjuicio invocado. Además, el mismo artículo señala que cuando se encuentra en peligro la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, por razones de salud o de seguridad personal, se adoptarán las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite ordinario de la petición.

Para lo que interesa a la presente causa, esta Corte ha señalado que las solicitudes elevadas por personas víctimas de desplazamiento forzado relacionadas con su situación, gozan de

protección especial, la cual es particularmente exigible de las instituciones encargadas de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

Bajo este contexto, esta Corporación ha establecido las siguientes sub-reglas que se desprenden de la protección reforzada del derecho de petición:

“ (i) Contestar una solicitud de entrega de ayuda humanitaria con la simple indicación del trámite interno que debe adelantarse para conseguirla, no puede entenderse como una respuesta válida, que satisfaga el derecho fundamental de petición. Una contestación en esos términos constituye una violación del derecho a formular peticiones.

(ii) Frente a solicitudes de entrega de ayuda humanitaria, las autoridades deben responder indicando una fecha cierta en el que ésta será entregada en caso de que tengan derecho a ella. En todo caso, dicha fecha debe ser razonable y oportuna.

(iii) Las autoridades no pueden someter a la población desplazada a un “peregrinaje institucional” para acceder a sus derechos, por lo cual es necesario que reciban de ellas una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación. Por lo tanto, es necesario evitar por parte de las autoridades respuestas evasivas o simplemente formales.

(iv) Para que las autoridades cumplan con su obligación de garantizar este derecho, es de “vital importancia” el adecuado manejo, registro y control de la información, con el fin de que las autoridades competentes tengan “pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado”.

En los asuntos en que las personas desplazadas han formulado peticiones a la UARIV y han obtenido como respuesta que van a ser programadas para la realización del PAARI, esta Corporación, ha señalado que existen dos reglas claras, que deben tenerse en cuenta: 1) La realización del PAARI o de cualquier otra herramienta de identificación de carencias, no puede dilatar el reconocimiento de la ayuda humanitaria a personas que se encuentran en alto grado de vulnerabilidad. 2) La UARIV debe analizar la situación del solicitante de ayuda humanitaria, utilizando instrumentos como el PAARI, debiendo informar la fecha en la que obtendrá respuesta definitiva a la solicitud planteada, dentro de un plazo razonable.

Por otra parte, frente a la respuesta, según la cual se suspenden las ayudas humanitarias, la Corte ha señalado que de manera previa, debe realizarse un análisis en concreto del hogar, incluyendo, de ser posible, la práctica de visitas con el fin de constatar si se está o no en presencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. Particularmente, ha dicho que si bien 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 el estudio de las particularidades de los solicitantes.

Ahora bien, esta Corporación ha reiterado, que no es posible que la UARIV argumente para negar la ayuda solicitada que el hecho que dio origen al desplazamiento forzado ocurrió hace más de 10 años. Ello, porque la situación de vulnerabilidad de los desplazados es tan compleja, que su atención no puede requerir de un límite temporal. Así, el paso del tiempo, no puede suponer que la condición de desplazado ha sido superada o que la necesidad de la ayuda humanitaria ha perdido vigencia. Con todo, esto debe verificarse a través de un análisis juicioso y cuidadoso de la situación particular.

Así las cosas, la persona desplazada que eleve una petición a la entidad demandada, debe recibir una respuesta de fondo, basada en un cuidadoso análisis de la solicitud, ajustándose a

los criterios jurisprudenciales antes mencionados.

Frente al tema de la ayuda humanitaria, es pertinente remitirse a algunos aspectos contemplados en la legislación colombiana vigente:

a. a) En concordancia con la Ley 1448 de 2011, es preciso anotar qué se entiende por “víctima”, para lo cual se establece una definición a saber: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. En el mismo sentido, esta misma ley dispone que también son víctimas “el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”.

b) Es importante resaltar también, el principio de enfoque diferencial que ha otorgado la legislación colombiana vigente, en este sentido, ya que de éste se desprende que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad y por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral deben contar con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo, tales

como “mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado” (subrayado fuera de texto). Para el efecto, en la ejecución y adopción de políticas de asistencia y reparación, se deberán adoptar los criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

c) En efecto, las víctimas mencionadas en el literal a) de la presente sentencia, “...recibirán la ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma”.

d) Ahora bien, el Capítulo V del Decreto 4800 de 2011, clasifica la ayuda humanitaria de la siguiente forma: (i) Ayuda humanitaria inmediata: Se entrega mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro único de Víctimas y cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. (ii) Ayuda humanitaria de emergencia: Se entrega a la población incluida en el RUV, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración. Este tipo de ayuda cubre los mismos componentes de la ayuda humanitaria inmediata. (iii) Ayuda humanitaria de transición: Se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el RUV, cuyo hecho victimizante haya ocurrido en un término superior a un (1) año contado a partir de la declaración, y que previo análisis de vulnerabilidad, evidencie la persistencia de carencias. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal.

Por su parte, el Decreto 2569 de 2014, realizó algunas modificaciones con respecto a las etapas de la ayuda humanitaria, a saber:

e) Etapas de la ayuda humanitaria: Las etapas de la ayuda humanitaria a la cual tendrán derecho, entre otros, las víctimas del desplazamiento forzado se encuentran reguladas por los artículos 62 a 65 de la Ley 1448 de 2011, reglamentada por el Decreto 2569 de 2014. En efecto, esta Corporación se ha referido en varias ocasiones a las etapas de la ayuda humanitaria, teniendo en cuenta que la ley la ha categorizado en diferentes etapas: inmediata, de emergencia y de transición. (i) Ayuda humanitaria inmediata: es aquella que se otorga a las personas que manifiesten haber sido víctimas del desplazamiento forzado en los casos que resulta agravada la situación de vulnerabilidad que enfrentan, requieren un albergue temporal y asistencia alimentaria. (ii) Ayuda humanitaria de emergencia: 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 núcleo familiar, variarán los montos y cantidades de la ayuda. (iii) Ayuda humanitaria de transición: es aquella que se entrega a las personas desplazadas incluidas en el RUV, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, cuando no se hubiere 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.”.

f) Prórroga de la ayuda humanitaria: Con respecto a este tema, la sentencia T-025 de 2004, señaló que la ayuda humanitaria debe ser gestionada y entregarse de manera oportuna y completa, hasta tanto se satisfagan las necesidades básicas de la población desplazada y puedan proveerse por sí mismos una vida en condiciones de dignidad. Ese será el momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga. “Es decir, la prórroga debe sostenerse mientras persistan las condiciones de extrema vulnerabilidad o hasta cuando tengan capacidad de autosostenimiento.”

g) Suspensión de la ayuda humanitaria: De conformidad con el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011, el concepto de cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocurre cuando “la víctima del desplazamiento forzado a través de sus propios medios de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos”. De igual forma, la norma señala que el Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, “de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de los derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente”. A este respecto, este Tribunal “...encuentra completamente válido que se deduzcan consecuencias del cambio de circunstancias generado por los propios sujetos interesados, lo que se insiste, no implica imponerles la carga de ser ellos quienes en primera medida se responsabilicen de su propio restablecimiento, y por lo mismo, tampoco supone relevar al Estado de las obligaciones que a este respecto le atañen....”

h) Indemnización por vía administrativa: El artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 estableció en el artículo 132 que el Gobierno Nacional debería reglamentar un programa administrativo de indemnizaciones, en el cual se estableciera el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas”. La UARIV es la responsable de administrar los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa, y determinar el monto correspondiente por este concepto, de conformidad con los criterios establecidos en dicha ley. Con relación al pago de esta indemnización, el Decreto 4800 de 2011 señala que las personas inscritas en el RUV pueden solicitarle a la UARIV la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario del que disponga la entidad. En concordancia con lo anterior, el Decreto 1377 de 2014, estableció las siguientes definiciones: Indemnización individual administrativa e indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado: La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios: 1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la UARIV formulará con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima, un Plan de

Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). 2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar. 3. Que solicitaron a la UARIV acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima. Indemnización por vía administrativa: El monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en, el párrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera accederla población víctima de desplazamiento forzado. El acceso a las modalidades definidas en el párrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 no constituye indemnización.

i) Finalmente y en concordancia con todo lo anterior, el Decreto 1377 de 2014, tiene como objeto, reglamentar la ruta y orden de acceso a las medidas de reparación individual para las víctimas de desplazamiento forzado, particularmente la medida de indemnización por vía administrativa. Así mismo, por mandato de este Decreto, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ha dispuesto diferentes mecanismos en el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas (MAARIV), dentro de los cuales se encuentran los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), cuya finalidad es determinar las medidas de reparación aplicables, formulando de manera conjunta con el núcleo familiar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). A través de este instrumento, se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables, acompañando a las víctimas y conociendo su situación actual como base fundamental para reconstruir su proyecto de vida. De esta manera, los objetivos de este Plan consisten en: (i) establecer el momento de la ruta en la que se encuentra la víctima; y (ii) vincular a los hogares a los programas sociales acordes con su situación particular, así como gestionar el acceso a diferentes medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación.

Con todo, para este Tribunal resulta claro que el objetivo de la ayuda humanitaria no es otra cosa que garantizar el derecho al mínimo vital a las víctimas del conflicto armado interno, mientras existan las causas que impiden a estas personas subsistir y de esta manera cubrir las necesidades básicas para vivir en condiciones dignas.

Así mismo, la Corte ha sostenido que la finalidad de la ayuda humanitaria es para proteger a la población desplazada y ayudarla para superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra. 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. Uno de los elementos que identifican la naturaleza de 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 que el desplazado no haya podido superar las condiciones de vulnerabilidad, satisfacer sus necesidades más urgentes y lograr reasumir su proyecto de vida.”

7. La ayuda humanitaria y el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, establecido en el Auto 206 de 2017

Por un lado, la Corte Constitucional consideró que, si bien el Gobierno persigue fines constitucionales válidos, mediante la expedición del Decreto 2569 del 2014 al buscar una asignación de recursos más equitativa entre las personas desplazadas, su implementación fue insensible ante las personas que, en su momento, fueron catalogadas en vulnerabilidades altas. En tal virtud, la Corte respaldó la implementación del mencionado decreto, pero ordenó que se mantenga la entrega de los recursos a favor de estas personas vulnerables, sin perjuicio de que, una vez realizada la evaluación de sus carencias, “se determine que se han superado las condiciones de vulnerabilidad y se proceda a suspender la entrega de la ayuda”.

No obstante, lo anterior la jurisprudencia constitucional ha buscado preservar el doble imperativo que está en juego con la acción de tutela: “garantizar de manera idónea y expedita los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia, sin que esto presuponga privilegiar arbitrariamente a quienes acuden a este recurso, ni desnaturalizar sus rasgos principales, esto es, su inmediatez y subsidiariedad”.

Al respecto, es importante anotar que el juez de tutela debe analizar cuidadosamente la actuación del accionante caso a caso, con base en el material probatorio que consta en el expediente y que se puede exigir en aras a la materialización de sus derechos. Lo anterior, con la finalidad de comprobar la existencia de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales que justifique la adopción de las respectivas medidas correctivas. No se puede desconocer que, a pesar de su informalidad, la acción de tutela “no habilita al juez constitucional para que pueda adoptar una decisión sin alcanzar la veracidad de las circunstancias que originaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados”.

Conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional, le compete al juez de tutela hacer una valoración del caso, que a su vez, permita a los sujetos de especial protección hacer valer las limitaciones y dificultades propias de su condición, sin embargo, no debe implicar el desconocimiento absoluto e injustificado de los requisitos mínimos que garantizan que la acción de tutela no se desnaturalice, afecte los derechos de terceros o implique un factor de inseguridad jurídica.

Las consideraciones anteriores no quieren decir que la Corte Constitucional este evitando que el juez de tutela valore constitucionalmente las decisiones administrativas que resultan desfavorables a las personas desplazadas, relacionadas con la ayuda humanitaria, por el contrario, este mismo Tribunal ha controvertido las actuaciones de la administración cuando

encontró debidamente acreditado dentro del proceso que sus decisiones vulneran o ponen en riesgo el derecho a la subsistencia mínima de las personas desplazadas, sin la necesidad de exigirles agotar todos los recursos ordinarios. En este tipo de casos, la Corte considera que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir las decisiones de la administración y, por ello, ha ordenado la entrega de la ayuda humanitaria en estas situaciones.

Vale la pena recordar que la Corte, también ha denegado las pretensiones de los solicitantes cuando no acreditan de ninguna manera las circunstancias o el perjuicio que se ocasionaría sino se accede a una determinada prestación económica, más allá de promover la acción constitucional de manera mecánica y casi simultánea a la radicación de una petición; y cuando recurren al recurso de amparo sólo para adelantar un trámite que ya se encuentra en curso en la ruta administrativa, salvo que medie una circunstancia apremiante que lo amerite.. Este Tribunal también desaprobó que los jueces adopten decisiones de fondo sin cerciorarse acerca de la veracidad de las causas que provocaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Así, de manera reciente, estableció que los jueces de instancia, en aplicación de los principios de veracidad y buena fe, no pueden dar por ciertos los hechos descritos por los actores y de esta manera, ordenaran la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, sin contar con el material probatorio necesario. Particularmente en los casos en los que fallaron a partir de formatos similares, genéricos, que no contienen mayor información a partir de la cual se pueda advertir algún tipo de afectación a la subsistencia mínima, la Corte Constitucional hace un llamado a los jueces para que apliquen el principio de oficiosidad y den prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, con la finalidad de que ordenen pruebas o requieran la información adicional que les permita evidenciar la existencia de la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales que los accionantes consideran vulnerados dentro del proceso de tutela, con el objetivo de determinar la procedencia de las prestaciones requeridas.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a analizar si efectivamente,

se presentó la vulneración del derecho de petición, al mínimo vital y a la vida digna de Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego (T.6.148.134) y Nalys Net Pérez Pérez (T.6.148.135), por parte de la UARIV

8.1. Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego (T-6.148.134)

-Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego manifiesta que desde el 10 de julio de 1996 fue desplazada del Municipio de Mutatá (Antioquia) por grupos al margen de la ley; como consecuencia de este desplazamiento, perdió todo, pues vivía con sus padres y gozaba de estabilidad laboral en la vereda donde trabajaba.

-La señora Vásquez Urrego rindió declaración como víctima de desplazamiento forzado, el 9 de diciembre de 2014, en Chigorodó (Antioquia).

-Informa que hace algún tiempo solicitó la ayuda humanitaria, vía telefónica y el funcionario Jaime Cortés de la UARIV le respondió que sería agendada para el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) de la entidad. No obstante, para la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, 11 de enero de 2017, aún no le habían indicado una fecha exacta.

-El Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó, mediante sentencia del 23 de enero de 2017 concedió la acción de tutela y ordenó a la UARIV pagar a la accionante la ayuda humanitaria correspondiente.

De conformidad con las pruebas allegadas en sede de revisión, se pudo constatar:

1. 1) La señora Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego, había presentado en el año 2016 acción de tutela contra la UARIV, la cual fue conocida, en primera instancia, por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó, quien en sentencia del 1 de febrero de 2016 decidió amparar los derechos fundamentales de la demandante y ordenó la entrega de las ayudas humanitarias.

2) El 4 de abril de 2016, la entidad accionada le informó al Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó acerca del cumplimiento del fallo, indicándole que mediante comunicado con radicación No. 20167203197021 del 26 de febrero de 2016 se le informó a la señora Vásquez Urrego en qué consistía el proceso de identificación de carencias y que estaba siendo sujeto del proceso de medición.

3) Posteriormente, con fundamento en el proceso de identificación de carencias realizado en este caso se expidió la Resolución No. 0600120160733212 de 2016 en la cual se expuso que la señora Vásquez Urrego y su núcleo familiar no presentaban carencias en los componentes de alimentación y alojamiento. Adicionalmente, se consideró que como la solicitud de atención humanitaria se presentó diez años después de la fecha de desplazamiento, se debía suspender de manera definitiva la atención humanitaria de conformidad con el numeral 5 del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015. Dicha decisión fue notificada personalmente a la señora Vásquez Urrego, el 12 de diciembre de 2016.

-Bajo este contexto, en relación con la petición elevada, vía telefónica, por parte de la señora Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego, en la que un funcionario de la entidad demandada le informó que sería agendada para el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) y que al 11 de enero de 2017, fecha de presentación de la tutela, que ahora ocupa la atención de la Sala, aún no le habían indicado una fecha exacta, la UARIV no envió información alguna, lo cual impide considerar que el hecho vulnerador de los derechos

fundamentales invocados ya fue superado; por el contrario, se debe concluir que dicha vulneración subsiste.

Por lo anterior, la Sala procederá a revocar el fallo del 23 de enero de 2017 proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó y ordenará a la UARIV dar una respuesta de fondo en relación con la programación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), dentro de los quince (15) días siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia.

En caso de no poderlo efectuar en el plazo señalado, deberá informar esta circunstancia a la demandante antes del vencimiento del periodo indicado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el término en que se resolverá, el cual no podrá exceder los treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

8.2. Nalys Net Pérez Pérez (T-6.148.135)

-Nalys Net Pérez Pérez manifiesta que es madre cabeza de familia con tres hijos a su cargo; desde el 30 de mayo de 1996 fue obligada a dejar todas sus pertenencias en la vereda Tacana, Jurisdicción del Municipio de San Juan de Urabá (Antioquia), debido a la acción de los grupos al margen de la ley; el 29 de enero de 2013 fue incluida en los registros de la UARIV como cabeza de hogar bajo la modalidad de código único de víctimas y sólo ha recibido dos ayudas humanitarias con posterioridad a este registro. Destaca que lleva más de un año sin recibir alguna y no cuenta con un empleo digno, que cubra sus necesidades y la de sus tres hijos menores de edad.

-Indica que el 27 de mayo de 2016, en ejercicio del derecho de petición, elevó solicitud a la

UARIV, con el fin de que realizara las verificaciones de su núcleo familiar y comprobara el verdadero estado de vulnerabilidad en el que se encuentra, procediera a la entrega de la ayuda humanitaria y, a su vez, efectuara la modificación del RUV para efectos de la asignación de un turno. No obstante, para la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, 13 de enero de 2017, aún no había recibido respuesta.

-El Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó, mediante sentencia del 25 de enero de 2017 concedió la acción de tutela y ordenó a la UARIV pagar a la accionante la ayuda humanitaria correspondiente

De conformidad con las pruebas allegadas en sede de revisión, se pudo constatar:

1. 1) La señora Pérez Pérez y su núcleo familiar, han recibido diez ayudas humanitarias conforme a la información consignada en la base de datos de la UARIV.

2) El 13 de febrero de 2017, la entidad accionada le informó al juez de instancia acerca del cumplimiento del fallo, indicándole que mediante comunicado con radicación No. 20177203080161 del 9 de febrero del corriente año, remitido a la Personería de Chigorodó ante la imposibilidad de ubicar a la señora Pérez Pérez y, se le informó que mediante Resolución No. 0600120150013930 del 31 de diciembre de 2015, notificada personalmente el 7 de abril de 2016, la entidad decidió suspender definitivamente la entrega de la ayuda humanitaria de conformidad con el numeral 5 del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, toda vez que la solicitud de atención humanitaria se presentó diez años después de la fecha de desplazamiento y que en caso de existir carencias actuales en los componentes de vivienda y alimentación, éstas no guardaban relación directa con el desplazamiento.

-Para la Sala el mencionado acto administrativo de valoración de carencias de la señora Nalys Net Pérez Pérez proferido por la UARIV, mediante el cual decidió suspender

definitivamente la entrega de las ayudas humanitarias por cualquier concepto, bajo el argumento según el cual el hecho victimizante ocurrió hace más de 10 años y de acuerdo a la medición de carencias realizada se pudo establecer que el hogar no se encuentra en condiciones de extrema urgencia y vulnerabilidad, es una contestación por parte de la entidad demandada que desconoce el derecho de petición de la accionante, pues no valoró de fondo su situación y utilizó un requisito inexistente en la ley y contrario a la Constitución para justificar la negativa de la ayuda humanitaria.

Con respecto a la ocurrencia del hecho cuando el desplazamiento ha sucedido hace más de 10 años, la Sala reitera lo expuesto en la Sentencia T-377 de 2017, según la cual, el argumento expuesto por la UARIV de que existe un límite temporal para el otorgamiento de la ayuda humanitaria del que se presume que las carencias que pueda presentar una persona o grupo familiar no guardan relación con el desplazamiento forzado cuando este ocurrió hace más de 10 años, desconoce la jurisprudencia constitucional que ha sostenido que “la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable”. Así las cosas, este no puede considerarse como un criterio para negar la ayuda.

Adicionalmente, debe precisarse que en aquellos casos en los que las autoridades se demoraron de manera prolongada e injustificada en dar una respuesta adecuada a las peticiones que solicitan la entrega de la ayuda humanitaria, de tal manera que no es claro en qué estado del trámite se encuentra el solicitante para acceder a la misma, la Corte ha considerado que no basta simplemente tutelar el derecho de petición, sino que se debe ordenar a la entidad responsable desarrollar una valoración de la condición de vulnerabilidad del accionante, para que sea la misma administración la que determine la procedencia de la correspondiente ayuda humanitaria, en caso de que lo encuentre pertinente.

Lo anterior, según esta Corporación se fundamenta en que la falta de una respuesta oportuna y adecuada a las solicitudes presentadas por la población desplazada, mediante las cuales piden la entrega de la ayuda humanitaria o información al respecto, implica

imponerles cargas desproporcionadas para la garantía de sus derechos mínimos, lo cual puede acarrear para aquellas personas que se encuentran en situaciones de extrema urgencia, un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital.

En el caso concreto como no existen elementos probatorios suficientes para establecer la situación real de la demandante, no puede la Sala constatar un desconocimiento del derecho al mínimo vital. Por esta razón, la Sala revocará la sentencia proferida el 25 de enero de 2017 por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó y ordenará a la UARIV realizar nuevamente el proceso de identificación de carencias a la señora Nalys Net Pérez Pérez y a su núcleo familiar en el plazo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, para determinar si tiene derecho a la ayuda humanitaria y comunicarle lo decidido en un término igual al previamente señalado.

En caso de no poderlo efectuar en el plazo mencionado, deberá informar esta circunstancia a la demandante antes del vencimiento del periodo indicado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el término en que se resolverá, el cual no podrá exceder los treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

IV. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó, el 23 de enero de 2017, por medio de la cual concedió el amparo solicitado, en el trámite del proceso de tutela T-6.148.134, presentado por la señora Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego, contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar TUTELAR el derecho fundamental de petición de la accionante.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que dentro de los quince (15) días siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia le proporcione a la señora Jennyfer Alejandra Vásquez Urrego una respuesta de fondo en relación con la programación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).

En caso de no poderlo efectuar en el plazo señalado, deberá informar esta circunstancia a la demandante antes del vencimiento del periodo indicado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el término en que se resolverá, el cual no podrá exceder los treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

TERCERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó, el 25 de enero de 2017, por medio de la cual concedió el amparo solicitado, en el trámite del proceso de tutela T-6.148.135, presentado por la señora Nalys Net Pérez Pérez, contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar TUTELAR el derecho fundamental de petición de la accionante.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar nuevamente el proceso de identificación de carencias a la señora Nalys Net Pérez Pérez y a su núcleo familiar en el plazo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, para determinar si tiene derecho a la ayuda humanitaria de emergencia y comunicarle lo decidido en un término igual al previamente señalado.

En caso de no poderlo efectuar en el plazo mencionado, deberá informar esta circunstancia a la demandante antes del vencimiento del periodo indicado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el término en que se resolverá, el cual no podrá exceder los treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

QUINTO.- LÍBRENSE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e.)

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (e.)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

A LA SENTENCIA T-561/17

AYUDA HUMANITARIA DE POBLACION DESPLAZADA-Se debió determinar si la suspensión de la entrega de ayuda implicaba el desconocimiento de otras obligaciones en cabeza de los entes responsables, como la subsistencia de la accionante (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expedientes T- 6.148.134 y T - 6.148.135

Acción de tutela instaurada por Alejandra Vásquez Urrego y Nalys Net Pérez Pérez contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Integral de las Víctimas.

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación presento salvamento parcial de voto al fallo adoptado dentro de la sentencia T-561 de 2017, expedida por la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional.

1. En esta oportunidad, la Corte revisó el caso de dos señoras desplazadas por la violencia a quienes a pesar de haber solicitado a la UARIV la entrega de ayuda humanitaria vía telefónica, a la fecha de presentación de esta acción de tutela no se les había dado respuesta de fondo que permitiera subsanar las inquietudes advertidas por las accionantes.

2. La Sala resolvió conceder el amparo del derecho fundamental de petición de las accionantes. No obstante, si bien en la sentencia de la referencia se ordenó a la UARIV dar respuesta a las solicitudes presentadas en un término no mayor a 15 días, además de realizar nuevamente el proceso de identificación de carencias a la señora Pérez Pérez, la providencia no se pronunció respecto de los derechos fundamentales a la vida digna y a la igualdad, además de dejar de lado el lapso tiempo que había transcurrido sin que a esta última se le continuara otorgando la ayuda humanitaria.

Teniendo en cuenta el expediente de la referencia, con ocasión del desplazamiento forzado sufrido por la señora Nalys Net Pérez Pérez en 1996, fue incluida el 29 de enero de 2013 en los registros de la UARIV como madre cabeza de hogar de hogar bajo la modalidad de código único de víctimas, recibiendo únicamente dos ayudas humanitarias. Acto seguido, el 7 de abril de 2016, la UARIV suspendió la entrega de la ayuda humanitaria.

3. El que la mayoría de la Sala solo se hubiere centrado en garantizar una respuesta a la petición presentada, sin haber entrado a examinar si la suspensión de la entrega implicaba el desconocimiento de otras obligaciones en cabeza de los entes responsables, como la subsistencia de la accionante, conlleva a que me aparte parcialmente de la decisión a la que llegó la Sala de Revisión. En efecto:

3.1 La jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sido clara en señalar que la población desplazada por la violencia sufre una vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales; por tanto, desconocer el tiempo transcurrido sin atender la situación personal de la señora Pérez Pérez ni adoptar medidas sobre el particular, contraría las garantías propias del Estado social de derecho, además de desconocer la posición de garante de este Tribunal frente a las víctimas del conflicto armado, quienes que por su misma condición necesitan recibir un tratamiento oportuno y expedito que les permita en cierta medida superar el permanente y continuado estado de indefensión en el que se encuentran.

3.2 En ese orden de ideas, si bien se amparó el derecho fundamental de petición en atención a las solicitudes no resueltas presentadas vía telefónica por las accionantes, este se constituye en una respuesta formal y no material, por este motivo, no encuentro admisible pasar por alto el hecho de que pudo existir una vulneración de los demás derechos fundamentales reclamados de la señora Pérez Pérez, desde el año 2015 hasta la fecha de presentación de la presente acción constitucional, situación que además no fue controvertida por la parte accionada.

Además, teniendo en cuenta que la señora Pérez Pérez estaba incluida desde el 2013 en los registros de la UARIV como madre cabeza de hogar víctima de desplazamiento y que ha reclamado constantemente la ayuda humanitaria, tratándose de una persona desplazada por el conflicto armado, la exigencia de la prueba no puede ser tan rigurosa o restrictiva, además

de que debe atenderse con oportunidad y eficacia del reclamo de los derechos de los cuales antes se venían disfrutando.

En esa medida, si se hubiere realizado con inmediatez y eficiencia por parte de la accionada un nuevo estudio de identificación de carencias, no se hubiere puesto en riesgo, ante la eventualidad de su concesión, el mínimo vital tanto de la accionante como del núcleo familiar.

3.3 Así las cosas, el actuar de la UARIV desconoció los derechos fundamentales de la accionante al poner en tela de juicio su subsistencia justificando la no entrega de la ayuda humanitaria con base en el hecho de que ha pasado cierto tiempo desde la solicitud y el hecho victimizante, queriendo decir que existe un límite temporal para entregar las ayudas humanitarias dejando de lado lo expuesto en la jurisprudencia constitucional.

3.4 Por esta razón, la orden impartida concomitante con realizar nuevamente el proceso de identificación de carencias a la señora Nalys Net Pérez Pérez y a su núcleo familiar resulta insuficiente en tanto no se abordó integralmente el marco de vulneración de los derechos fundamentales de la accionante en el evento en que se determinara que las necesidades relacionadas con los componentes de vivienda y alimentación se relacionan directamente con el desplazamiento forzado sufrido hace más de 20 años.

3.5 Las razones expuestas me llevan a salvar parcialmente el voto. Considero que la Sala de Revisión debía acoger una posición de mayor garantía hacia la parte accionante incluyendo un análisis de las fallas estructurales aún vigentes en el sistema de atención de las víctimas del conflicto armado y la deficiente atención que se le presta a las víctimas además de determinar si tales falencias se configuraban en el caso particular de la señora Pérez Pérez, para de esta manera definir si había lugar a tomar medidas que conllevaran a la adjudicación de la ayuda humanitaria así fuese de manera extemporánea.

Por las razones expuestas, se presenta salvamento parcial de voto a la decisión tomada en la sentencia T-561 de 2017.

Fecha ut supra,

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e)