

## DESPLAZAMIENTO FORZADO-Características

La Corte Constitucional, en pronunciamientos determinó las características del mismo, las que se sintetizaron de la siguiente manera: (i) una grave violación de los derechos humanos de quienes son víctimas del mismo; (ii) el carácter delictual o antijurídico de la conducta de quienes, por vía de la violencia generan el desplazamiento; y, (iii) la forma sistemática, masiva, continua e indiscriminada en que se ejerce sobre la población. Por lo anterior, la Corte ha procedido jurisprudencialmente a calificar el desplazamiento forzado como “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”; “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”

## ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Declaración en sentencia T-025/04

DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA-Deber del Estado de garantizar la entrega de la ayuda humanitaria a población desplazada

PRINCIPIOS RECTORES DE LA AYUDA HUMANITARIA-Contenido en los principios rectores de los desplazamientos internos

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS-Creación y funciones, de acuerdo con la ley 1448 de 2011

AYUDA HUMANITARIA-Naturaleza, características y modalidades

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

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS CONTENIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Requisito declarativo y no constitutivo de la condición de víctima de desplazamiento para acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección

El Registro Único de Víctimas -RUV- que se plantea como requisito previo para el reconocimiento de la ayuda de emergencia, debe cumplir con las especificaciones contempladas en los artículos 24 a 42 del Decreto 4800 de 2011, que señalan la manera en que debe crearse dicho registro; la utilización de un formato único; la información mínima que debe contener el acto administrativo de registro, entre otras exigencias. En los artículos 49 a 55 del mismo decreto, se indica la forma en que debe ser actualizada la información personal de quien en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 se ha considerado como víctima. Si bien el estar inscrito en el RUV, es un requerimiento de carácter administrativo esencial para imprimir orden y transparencia para la adecuada y eficiente atención a la población desplazada, la ausencia de dicho registro no puede suponer el desconocimiento por parte del Estado, de la condición de desplazado que tiene una persona, y por consecuencia, no puede ser esgrimida la falta del mismo, como una razón aceptable para negar la atención y protección de sus derechos fundamentales de la población desplazada impidiéndole el acceso a los diferentes mecanismos y recursos destinados para afrontar su situación de desplazamiento.

VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y AYUDA HUMANITARIA-Componentes, etapas y fases, entrega efectiva, términos y prórrogas y garantía del tránsito hacia soluciones duraderas de estabilización socioeconómica

DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA-Diagnóstico de las falencias en la entrega de la ayuda, según auto 099/13/DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA-Subreglas en las cuales se pone en riesgo y/o vulnera mínimo vital

En el Auto 099/13, esta Corporación rechazó el no reconocimiento de la ayuda humanitaria por el simple hecho de aparecer en una base de datos como afiliado al régimen contributivo en salud. “Sobre esta última situación la Corte sostuvo que la sola afiliación al régimen contributivo de seguridad social no elimina la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, y en esa medida, no le puede hacer perder los derechos que esa calidad le confiere. La anterior circunstancia fue identificada por la Sala Especial de Seguimiento, como la primera de las sub-reglas, según la cual “se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con la situación en la que

se encuentra esa población.” Las otras sub-reglas establecidas en dicho auto como factores que vulneran el derecho al mínimo vital de la población desplazada que reclama la ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga son: (i) cuando la asistencia humanitaria se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo y de manera incompleta, y (ii) cuando la entrega de la ayuda humanitaria no se acompaña del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada. La efectividad de la ayuda humanitaria depende de la existencia del acceso a tales salidas. Por lo anterior, la falencia detectada en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia o de su prórroga, justificada en la presunción de la superación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta por la sola afiliación al sistema a la seguridad social, vulnera de plano, el derecho al mínimo vital y a la mínima subsistencia de quienes reclaman la entrega de dicha ayuda.

**AYUDA HUMANITARIA A POBLACION DESPLAZADA**-Entrega no puede suspenderse hasta que condiciones de vulneración desaparezcan, se supere la urgencia extraordinaria y se haga tránsito y consolide estabilización socioeconómica que garantice el autosostenimiento

La ayuda humanitaria no podrá suspenderse abruptamente o su prórroga negarse, con razones que no sean consecuencia directa de la plena y absoluta verificación de la situación real de la persona desplazada, la cual se obtendrá a partir de la información contenida en la Red Nacional de Información, y de la verificación que se haga a la situación actual de la víctima. Pero tampoco pueden, quienes se ven beneficiados con este tipo de ayudas, suponer que las mismas les serán suministradas de manera indefinida y pretender en consecuencia, desarrollar su proyecto de vida a partir de la entrega indefinida de estas. En consecuencia, no es de recibo para esta Sala, la negativa que pueda oponer la UARIV, a la prórroga de dicha ayuda, cuando quiera que la misma se sustente en una información fragmentada, o en informes de los cuáles no se tenga la certeza que se hayan agotado de manera previa todos los mecanismos de verificación de la situación real y actual de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la víctima que reclama una nueva entrega de dicha ayuda.

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA**-Ayuda no puede suspenderse por la sola afiliación al régimen contributivo en salud, ya que no elimina la condición de

vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada

PRORROGA DE AYUDA HUMANITARIA-En prórroga automática UARIV deberá entregar la ayuda luego de recibir la petición y posteriormente se evaluará la condición de vulnerabilidad para determinar si se suspende o continúa con la entrega

PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Orden a UARIV proceda a la entrega efectiva y completa de la ayuda humanitaria

Referencia: expedientes T-3.882.370, T-3.965.845, T-3.965.931, T-3.965.937, T-3.970.137, T-3.972.541, T-3.974.370, T-3.974.501, T-3.974.550 y T-3.989.886

Acciones de tutela promovidas por Josefina Mercedes Rivero Restrepo, Julio Manuel Mendoza Sena, Johana David Zapata, Ana María Giraldo Guisao, Herminia Judith De Ángel González, Argiro de Jesús Gómez Gallego, Mario Andrés Ruíz Rubio, Nelly Margoth Sibaja Martínez, Luz Adriana Zuluaga Moreno y María Aida Godoy Vargas contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV-.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Los accionantes dentro del presente proceso de revisión, en su calidad de población desplazada por la violencia, interpusieron acciones de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DAPS- y Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con el fin de que se

les proteja sus derechos fundamentales asociados a la ayuda humanitaria de emergencia como parte de la atención integral a la población víctima de desplazamiento forzado. Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional por remisión que se hiciera en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Las Salas de Selección Número Cinco y Siete, mediante Autos del 16 de mayo, 18 y 30 de julio de 2013, seleccionaron para su revisión los expedientes de la referencia, para ser decididos en una sola sentencia.

## I. ANTECEDENTES

### a. Hechos

La señora Josefina Mercedes Rivero Restrepo manifiesta que tras ser desplazada por la violencia, y radicarse en Valledupar, se inscribió junto con su grupo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) el 25 de julio de 2003. Explica que su familia está integrada por ella, su esposo y tres hijos, pero que su esposo padece cáncer de piel, su hija presenta anemia de células falciformes y ella presenta problemas de diabetes, situación a la cual ha de sumarse la condición de desempleo de ella y su esposo. Por estas razones, solicitó a la UARIV, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a la que tiene derecho por ser desplazada.

A pesar de su condición de vulnerabilidad, la actora explica que la entidad accionada negó la prórroga de la ayuda, con el argumento de que ella está registrada como beneficiaria activa del régimen contributivo en salud, lo que permite suponer que su grupo familiar cuenta con un ingreso económico para solventar sus necesidades. Ante esta respuesta, la accionante confirma, que en efecto se encuentra afiliada al régimen contributivo de salud, pero que ello es gracias al pago que de dicha afiliación viene haciendo desde hace un tiempo atrás un familiar suyo, por lo que concluye, que a partir de dicha afiliación no puede inferirse que alguien de su grupo familiar se encuentre laborando o devengando algún ingreso económico.

### b. Solicitud de tutela

La señora Rivero Restrepo considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida,

salud, seguridad social, libre desarrollo de la personalidad, igualdad, libertad de autodeterminación y mínimo vital, razón por la cual, solicita que en el término de 48 horas, la entidad accionada haga entrega de la ayuda humanitaria que reclama, no solo por su condición de desplazada, sino porque hace parte de un grupo de mayor vulnerabilidad como es el de las personas enfermas. Finalmente, reclama que dicha ayuda le sea entregada de manera permanente y oportuna.

c. Intervención de la parte demandada

La UARIV confirma la condición de desplazada de la accionante, y aclara que su grupo familiar está compuesto por su esposo, dos hijos mayores de edad y una hija menor de edad. Indica igualmente, que ya le fueron hechos dos pagos por concepto de ayuda humanitaria en los años 2006 y 2009. Explica, que en esta oportunidad la no entrega de la ayuda humanitaria reclamada, obedece a encontrarse afiliada al régimen contributivo de salud, desde el 3 de mayo de 2009, en calidad de beneficiaria activa a través de la EPS SALUD TOTAL. Así, a partir de dicha afiliación, se presume que la actora y su grupo familiar cuentan con recursos económicos suficientes para asumir las necesidades personales y familiares.

De la misma forma, la UARIV advierte, que cuando el evento del desplazamiento forzoso ha ocurrido hace más de diez años, como es el presente caso, se entenderá que las circunstancias actuales de emergencia que esboza la actora, no están directamente relacionadas con aquellas que motivaron su desplazamiento forzado, razón por la cual, la entrega de la ayuda humanitaria reclamada se negó.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Josefina Mercedes Rivero Restrepo en la que consta que nació el 23 de febrero de 1961 (folio 3).
- Certificación de Registro Único de Población Desplazada expedido el 3 de febrero de 2010, por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-. Este documento señala que el núcleo familiar de la actora se compone por cinco individuos: ella, su esposo, dos hijos con cédula de ciudadanía y una hija menor de edad (folio 4).

- Historia clínica de su esposo en la que consta la patología cutánea que lo afecta (micosis fungoide) (folios 5 a 9).

e. Sentencias objeto de revisión

El Juzgado Tercero de Familia de Valledupar, en sentencia del 29 de enero de 2013, negó el amparo solicitado argumentando para ello, que a partir de la información de afiliada al régimen contributivo en salud desde el 3 de mayo de 2009 (Salud Total EPS), ello permite inferir que las condiciones socio económicas de la actora y su núcleo familiar han variado a su favor.

Explica igualmente, que el juez constitucional carece de los elementos de juicio para determinar si la caracterización que hizo la UARIV concuerdan con la condición de vulnerabilidad de la accionante, en cuyo caso, de ser concordante con su real situación, la reclamante podrá exigir la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. Sin embargo, la probada condición de beneficiaria del sistema contributivo en salud, indica que ha superado el estado de vulnerabilidad que debe caracterizar a todo desplazado, haciendo imposible la entrega de las mencionadas ayudas.

2. Expediente T-3.965.845

a. Hechos

El señor Julio Manuel Mendoza Sena manifiesta, que como desplazado del Municipio de Ungía (Chocó) se encuentra registrado en el RUPD, en calidad de jefe de un hogar compuesto por él, su esposa y cuatro hijos menores de edad. Señala que el 8 de enero de 2013 radicó una petición ante la UARIV, en la que solicitó la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia correspondiente a los componentes de arriendo y alimentación, pues al encontrarse desempleado, no tiene recursos económicos para sufragar los anotados gastos familiares.

Señala que la petición fue resuelta negativamente por la UARIV con el argumento de que por él encontrarse afiliado al régimen contributivo en salud en calidad de beneficiario, permite suponer que se encuentra laborando, y por lo mismo, devengado al menos un salario mínimo mensual. Por lo anterior, dicha entidad concluye que su situación de

vulnerabilidad ya se ha superado en los términos del artículo 117 del Decreto 4800 de 2011.[1]

b. Solicitud de tutela

Para la protección de sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital, y vida digna, el señor Mendoza Sena pide se ordene a la entidad accionada, que en el plazo máximo de 15 días hábiles, haga entrega la ayuda humanitaria de emergencia correspondiente a todos sus componentes como son alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal. Para ello, pide además, que la accionada le indique las condiciones de modo, tiempo y lugar para la entrega de la referida ayuda, y solicita que la misma se haga de manera oportuna y completa, por todo el tiempo que se requiera, y hasta cuando se alcance la etapa de auto sostenimiento.

c. Intervención de la parte demandada

Tras la notificación que se hiciera a la UARIV para que se pronunciara sobre esta acción de tutela, dicha entidad guardó silencio.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de la petición de prórroga de entrega de ayuda humanitaria presentada por el señor Mendoza Sena a la UARIV, radicada el día 8 de enero de 2013 (folio 9).
- Fotocopia de los documentos de identidad de él, sus hijos Michel Thalia Serna Orozco, Juan Carlos Mendoza Orozco, Santiago Alexis Orozco Rojas, y registro civil de nacimiento de Manuel Mendoza Higueta (folios 10 a 14).
- Comunicación de fecha 24 de enero de 2013, en la que la UARIV resuelve negativamente la petición de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia (folio 15).

e. Sentencias objeto de revisión

En sentencia del 17 de abril de 2013, el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín declaró la improcedencia del amparo solicitado. Indicó, que la entidad accionada dio respuesta efectiva y oportuna a la petición ante ella elevada por el

señor Mendoza Sena, por lo que se estaría ante una carencia actual de objeto. Explicó, que si bien la respuesta no fue favorable a los intereses del accionante, la UARIV le indicó que podía acercarse a los puntos de atención en donde un facilitador le podría hacer seguimiento a su actual condición y la de su grupo familiar. No obstante, no existe constancia que el accionante hubiese atendido la anterior propuesta.

### 3. Expediente T-3.965.931

#### a. Hechos

La accionante Johana David Zapata[2] desplazada registrada en el RUPD, manifiesta que como madre de un menor de edad,[3] solicitó a la UARIV que le fuese autorizada la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, en razón a su condición de vulnerabilidad y desplazamiento en que se encuentra. Explica, que su único ingreso económico proviene de trabajos ocasionales, y que si bien aparece inscrita en el régimen contributivo de salud, de dicha información no se puede inferir que en efecto se encuentre devengando ingreso económico alguno, pues su afiliación es en calidad de beneficiaria.

Señaló, que negarle la prórroga de la referida ayuda humanitaria por la razón ya expuesta, no es una decisión acertada, pues el simple hecho de revisar la base de datos de afiliados en salud, no elimina su condición de desplazada, ni permite determinar cuál es el nivel de ingresos económicos presuntamente percibidos, como tampoco sirve para determinar si el grupo familiar está compuesto por menores de edad, adultos mayores, madres solteras o personas en condición de discapacidad.

De otra parte, la actora considera que la respuesta no resuelve de fondo y de manera clara y precisa su petición, pues en ningún momento se ha verificado por parte de la UARIV si su condición de desplazamiento ha variado o cesado, razón por la cual, es injusto negarle la prórroga de la ayuda humanitaria. Señala finalmente, que tampoco ha sido beneficiada con los programas de apoyo para la estabilización económica a través de los proyectos de generación de empleo rural.

#### b. Solicitud de tutela

Ante la vulneración de sus derechos a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital, a la

salud, y a la especial protección por su condición de vulnerabilidad, la señora David Zapata pide se ordene a la UARIV enviar un funcionario al lugar en que reside para que verifique su verdadera condición de vulnerabilidad. Luego de comprobar su real situación, la UARIV deberá proceder a la entrega en un tiempo razonable y oportuno de la referida ayuda humanitaria.

Finalmente, solicita ser incluida en los programas de estabilización socioeconómica para superar su condición de desplazamiento.

c. Intervención de la parte demandada

En escrito recibido por el juez de instancia el 22 de abril de 2013, la UARIV dio respuesta a la presente acción de tutela, confirmando que la accionante se encuentra incluida como población desplazada en el RUPD. Explica que la condición de vulnerabilidad y la caracterización que se hace a las personas víctimas del desplazamiento forzado no se circunscribe a la accionante, sino que se extiende a todo su núcleo familiar. Así, tras revisarse dicha información, se pudo establecer, que la accionante esta inscrita en el régimen contributivo de salud en calidad de beneficiaria de su esposo quien aparece como cotizante. Por lo anterior, la UARIV considera que al estar laborando su esposo, su grupo familiar ha alcanzado el auto sostenimiento económico, razón por la cual, las dificultades económicas que dice estar afrontando actualmente, no son consecuencia directa de su desplazamiento.

Aclara la UARIV, que en el proceso de caracterización hecho al núcleo familiar de la accionante se pudo establecer, que el mismo no está compuesto por personas de la tercera edad, ni afectadas con algún tipo de discapacidad que les impida laborar, determinándose por el contrario, que la accionante y su esposo están en el rango de edad de la población económicamente activa, pudiendo en consecuencia, procurarse un ingreso por su fuerza laboral, y así satisfacer sus necesidades básicas.

Finalmente, señala que para la obtención de la ayuda humanitaria dispuesta en favor de las personas en condición de desplazamiento, se han establecido herramientas de caracterización y procedimientos que establecen un orden en la atención y definen los niveles de la misma, de acuerdo a la mayor o menor vulnerabilidad de cada grupo familiar. Este procedimiento se debe respetar en aras de garantizar el derecho a la igualdad, y los

turnos de atención pueden gestionarse directamente por quienes reclaman la entrega de las ayudas, razón por la cual no es menester activar al aparato jurisdiccional.

d. Pruebas relevantes

- Petición de prórroga de la entrega de ayuda humanitaria presentada por la señora David Zapata el día 21 de febrero de 2013 a la UARIV (folios 6 y 7).

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Johana David Zapata en la que se señala que nació el 31 de marzo de 1973 (folio 8).

- Respuesta dada por la UARIV a la accionante, el 6 de marzo de 2013, en la que niega la entrega de la ayuda humanitaria, aduciendo su afiliación al régimen contributivo de salud a través de la NUEVA E.P.S., en calidad de beneficiaria activa. En dicho documento se relacionaron todos los miembros de su grupo familiar de la actora, integrado por la accionante, su esposo, dos hijos mayores de edad y uno menor de edad (folios 9 a 11).

- Fotocopia de la Circular No. 001 de 2010 emitida por el Subdirector Técnico de Atención a la Población Desplazada en la que enuncia la reglamentación de los valores de los componentes de la atención humanitaria y otras disposiciones, con ocasión del desplazamiento de individuos (folios 12 a 20).

- Constancia suscrita el 23 de abril de 2013 por el secretario del Juzgado Cuarto Penal de Adolescentes con Función de Conocimiento de Medellín, en la que señala lo siguiente:

“Le informo señora Jueza, que en el día de hoy, telefoneé con la señora JOHANA DAVID ZAPATA en el abonado 2939375, quien manifestó que ella recibió respuesta por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que negó la atención humanitaria, por estar afiliada en el régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de beneficiaria de su cónyuge. Dijo que la respuesta, la recibió a principios del mes de marzo y por vía telefónica también se enteró; no obstante, un líder la instó para que interpusiera tutela. Sobre sus condiciones socioeconómicas, dijo que ella vive con tres hijos y su cónyuge y que es cierto que se encuentra vinculado laboralmente, pero que gana poco. No tiene enfermedades ni se encuentra en algún tipo de tratamiento médico.” (folio 28).

- Informe de consulta hecho por el juez de primera instancia a la página electrónica del Ministerio de la Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud –FOSYGA- por la cual se determinó que la accionante estuvo como afiliada cotizante al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS- durante todo el año 2001 a través de la EPS COOMEVA, y por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2003, y enero de 2004 como cotizante a la SUSALUD EPS. Su siguiente registro de afiliación aparece como beneficiaria en los meses de octubre a diciembre de 2012 y enero a abril de 2013 a través de la NUEVA EPS (folio 42).

- Informe de consulta a la página electrónica del FOSYGA en el que se verificó que el señor Pastor Emilio Tuberquia Graciano, esposo de la actora, tiene el siguiente reporte de afiliación al SGSSS: por los meses de octubre a diciembre de 2003 y enero de 2004 como cotizante a través de la EPS SUSALUD. Posteriormente, como cotizante desde octubre de 2012 hasta abril de 2013 a través de la NUEVA EPS (folio 43).

- Informe de consulta hecho por el juez de primera instancia, a la página electrónica del FOSYGA, que permitió establecer que Anderson Arlet David Zapata quien en el Registro Único de Víctimas estaba inscrito como miembro del grupo familiar de la accionante, está registrado como afiliado a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia –COMFAMA- desde el 1° de abril de 2012 como cabeza de familia (folio 46).

e. Sentencias objeto de revisión

Primera instancia

En sentencia del 23 de abril de 2013, el Juzgado Cuarto Penal de Adolescentes con Función de Conocimiento de Medellín, denegó el amparo constitucional solicitado por la señora David Zapata. Explicó el a quo que la petición principal encaminada a obtener la entrega de las ayuda humanitaria no será analizada en sede de tutela, pues el juez constitucional no puede usurpar la competencia que para el efecto tiene la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, como única responsable de agotar el proceso de caracterización de la población desplazada, pues es a partir de dicho trámite que es posible determinar si se prorroga o no la ayuda humanitaria, lo cual depende de si el accionante aún afronta los rigores del desplazamiento.

El juez de instancia contrastó lo resuelto por la Corte Constitucional en sentencia T-160 de 2012[4] con el presente caso, y consideró, que si bien la señora David Zapata se encuentra afiliada al régimen contributivo en salud en calidad de cotizante, de los hechos se pudo establecer, que ella cuenta con su esposo quien se encuentra actualmente laborando y quien figura como cotizante al régimen contributivo. Además, se demostró que no existe ninguna limitación o discapacidad que impida a la actora o los miembros adultos de su grupo familiar laborar.

De igual manera, se desvirtúa lo dicho por la accionante en cuanto afirmó ser madre cabeza de familia, pues como se desprende del contenido de normas de carácter constitucional (Art. 42 CP), y legal (Ley 82 de 1993), así como de los pronunciamientos de la misma Corte Constitucional (sentencia T-247/12), dada la configuración de su grupo familiar, la accionante no puede ser calificada como madre cabeza de familia, pues en su caso, su pareja no la ha abandonado, ni ha dejado de atender sus obligaciones como padre.

En cuanto a la pertinencia en la entrega de las ayuda humanitaria de emergencia, la misma no es asignada o entregada de manera indefinida, pues las familias deben propender por alcanzar su propio auto sostenimiento económico, lo que en el presente caso, ya se dio con la vinculación laboral de su esposo, circunstancia que irradia a todo su grupo familiar. Así, las dificultades económicas en el presente caso, no son consecuencia del desplazamiento, sino de situaciones distintas.

De esta manera, entendido que la petición fue efectiva y oportunamente respondida por la entidad accionada y advertida la situación familiar del caso, ello es motivo suficiente para negar el amparo constitucional solicitado.

### Impugnación

Señala la accionante, que la Ley 387 de 1997 de manera taxativa dispone en su artículo 18, cuándo la condición de desplazado de una persona cesa, y ello ocurre cuando se ha alcanzado la consolidación y estabilización socioeconómica. Por ello, no se puede suponer, a partir de su vinculación a una EPS del régimen contributivo, que haya alcanzado el auto sostenimiento económico, pues de aceptarse tal interpretación, ello supondría la imposición de requisitos adicionales a los dispuestos por la ley para acceder a tales ayudas. Por lo anterior, la actora pide se modifique la decisión impartida en primera instancia, y se ordene

a la entidad accionada que en los términos de la sentencia C-278 de 2007, brinde a la accionante y su núcleo familiar la asistencia en alimentos, arriendo y kits de cocina y aseo.

## Segunda instancia

La Sala de Decisión Penal para Adolescentes del Tribunal Superior de Medellín, en sentencia del 17 de mayo de 2013 resolvió confirmar la decisión de primera instancia. Consideró el ad quem que en una nueva caracterización adelantada por la UARIV, estableció que la señora David Zapata se encuentra afiliada al régimen contributivo en salud desde el mes de octubre de 2012, en calidad de beneficiaria activa. Así mismo, esta instancia judicial corroboró a partir de información allegada por la UARIV y por consulta hecha por este Tribunal a la página electrónica del Registro Único de Afiliados a la Protección Social -RUAF- que la señora David Zapata está incluida en el RUV como jefe de hogar, junto con su esposo y tres hijos, dos de los cuales son mayores de edad. Al revisarse la información de afiliación en salud, se estableció que la actora estuvo vinculada laboralmente hasta el año 2004, por cuanto aparece como cotizante. Sin embargo, a partir de octubre de 2012 el cotizante es su esposo. De otra parte, uno de sus hijos, Anderson Arlet David Zapata figura actualmente como afiliado al régimen subsidiado a través de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA, como cabeza de familia.

Así, se confirma, que si bien la accionante es una mujer desplazada, no ostenta la condición de madre cabeza de hogar, pues en su núcleo familiar hay otro adulto que se encuentra económicamente activo, que es su esposo, por lo que se infiere que desde un tiempo atrás, vienen percibiendo al menos un salario mínimo mensual. Finalmente, si lo indagado no es cierto, la accionante podrá de todos modos, controvertir lo averiguado, allegando para ello, las pruebas del caso, a efectos de que nuevamente se realice el correspondiente proceso de caracterización.

### 4. Expediente T-3.965.937

#### a. Hechos

La señora Ana María Giraldo Guisao manifiesta que es mujer cabeza de hogar, y desplazada debidamente inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-[5] al igual que

su grupo familiar conformado por menores de edad y adultos. Señala que ha solicitado a la UARIV la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, sin que esta le haya sido suministrada hasta el momento. Anota, que por encontrarse desempleada, su situación de vulnerabilidad es alta, razón más que suficiente para que en esta oportunidad la ayuda reclamada, le sea entregada de manera puntual y completa. Aclara finalmente, que el ocasional ingreso económico que percibe es fruto de trabajos esporádicos que no le permiten asumir en debida forma las necesidades propias de un hogar como son alimentación, salud, educación y vivienda.

b. Solicitud de tutela

La accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, a la salud, los derechos fundamentales de los menores de edad, a la protección especial a la mujer cabeza de hogar, a las personas de la tercera edad y a las personas en condición de discapacidad. Solicita en consecuencia que se ordene a la UARIV, que en un plazo no mayor a 48 horas, adelante todas las acciones orientadas a hacer entrega de la ayuda humanitaria de emergencia solicitada.

c. Intervención de la parte demandada

Notificada la presente acción de tutela, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- guardó silencio.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de la petición de prórroga de ayuda humanitaria que radicara la señora Giraldo Guisao, el 18 de enero de 2013 ante la UARIV (folios 4 a 6).
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Ana María Giraldo Guisao en la que se señala que nació el 17 de noviembre de 1952 (folio 7).

e. Sentencias objeto de revisión

Primera instancia

El Juzgado Veinticinco Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, en

sentencia del 22 de marzo de 2013, resolvió tutelar los derechos de la señora Ana María Giraldo Guisao.

Consideró el a quo, luego de recordar la posición jurisprudencial asumida por la Corte Constitucional en relación con la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada que no ha alcanzado su auto sostenimiento, que en la medida en que la entidad accionada no dio respuesta al requerimiento judicial a esta tutela, no pudo confirmar si se había agotado el proceso de caracterización de la accionante y su grupo familiar. En efecto, de haberse surtido dicho trámite se habría confirmado o desvirtuado si aún persistía el estado de cosas inconstitucional a consecuencia de su desplazamiento forzado en el caso de la actora. Por esta razón, ordenó a la UARIV, que en los siguientes 10 días a la notificación de esta decisión, realizara el correspondiente proceso de caracterización, sí aún no lo hubiese hecho, con el fin de determinar las reales condiciones en las que se halla la afectada, para así establecer la procedencia o no de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. De confirmarse su condición de vulnerabilidad, deberá indicar los términos de entrega de la misma, e informará a la accionante la fecha exacta, el modo y el lugar en que colocará la ayuda humanitaria, debiendo en todo momento respetar los turnos preestablecidos para su entrega, sin que dicho término exceda de tres (3) meses.

### Impugnación

La UARIV impugnó el fallo de instancia, al considerar que la accionante se encuentra en la fase de Transición, pues ya ha alcanzado la etapa del auto sostenimiento, lo que se advierte por su afiliación al régimen contributivo en salud a través de la E.P.S. COOMEVA, en calidad de beneficiaria activa. Anota la UARIV, que la accionante ya había sido objeto del correspondiente procedimiento de caracterización, mecanismo que permite determinar las condiciones de vulnerabilidad de los núcleos familiares, en el que se verifica la información existente en las bases de datos de los regímenes de salud y pensión, pues la información allí depositada se constituye en casi “el único filtro para impedir que la ayuda humanitaria se eternice en su entrega en los núcleos familiares que en verdad no mantienen las mismas condiciones que dieron origen a su desplazamiento.” [6]

De esta manera, la UARIV considera que no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la actora, incluso el de petición, pues el mismo fue resuelto de manera adecuada, en escrito

remitido a la accionante el 29 de enero de 2013. En dicha respuesta se explicaron las razones para negar la petición. La misma entidad aclara, que tras la recepción de la anotada petición de prórroga, le asignó un turno para valorar el estado de vulnerabilidad del núcleo familiar a través de la caracterización. Sin embargo, al advertirse que la accionante se encontraba afiliada al régimen contributivo en salud, la respuesta a su petición fue la inviabilidad de la entrega de dicha ayuda humanitaria.

## Segunda instancia

La Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, en sentencia del 11 de abril de 2013, revocó la decisión de primera instancia y en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de tutela. Consideró el ad quem que si bien se ha señalado que el desplazamiento es una situación de hecho que no se encuentra limitada en el tiempo, la garantía y protección ofrecida por el Estado no es permanente, ni puede prolongarse de manera indefinida, pues ésta es esencialmente transitoria y su finalidad es que las personas desplazadas alcancen nuevamente una posición dentro de la población económicamente activa.

Así, en el presente caso, se advierte de las pruebas obrantes en el proceso, que la entidad accionada dio efectiva y oportuna respuesta a la petición de la accionante, justificando la negativa a la prórroga de la ayuda humanitaria en el hecho de que ya la actora ha alcanzado el auto sostenimiento, hecho que infiere de su condición de afiliada al régimen contributivo en salud. Así, considera que la situación de vulnerabilidad que alega la actora no obedece ya a las razones que motivaron su desplazamiento, pues luego de realizarse el proceso de caracterización, se constató que había ya superado su estado de vulnerabilidad.

## 5. Expediente T-3.970.137

### a. Hechos

La señora Herminia Judith de Ángel González,[7] quien se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- junto con su grupo familiar al que también pertenece su ex compañero, su padre, tres hijos mayores de edad, su nuera, y dos nietos menores edad, manifiesta que ha solicitado a la UARIV la prórroga de la ayuda humanitaria,

pues no ha podido superar su condición de vulnerabilidad originada por el desplazamiento forzado.

Afirma, que su petición le fue negada con el argumento de que se encuentra inscrita en el régimen contributivo de salud en calidad de beneficiaria. Ante este hecho, la accionante confirma que ello es cierto, pero que tal inscripción obedece a que su ex compañero, con el cual no conviene hace un buen tiempo, la ha mantenido como beneficiaria suya. Explica, que su actual situación es bastante compleja pues no cuenta con los recursos para suplir las necesidades más elementales que le permitan sobrellevar una vida en condiciones dignas. Anota igualmente, que en la actualidad vive en el municipio de Aguas Blancas (Cesar) en el que no existe oficina de atención de la UARIV, razón por la cual, por su crítica situación económica, no cuenta con los recursos económicos para trasladarse a las oficinas de la UARIV ubicadas en la ciudad de Valledupar.

b. Solicitud de tutela

La accionante considera vulnerado sus derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital, razón por la cual solicita que se ordene a la UARIV, autorice la prórroga de la ayuda humanitaria de manera continua y efectiva ya que no le fue dada una respuesta a su petición.

La UARIV guardó silencio en el trámite de esta acción de tutela.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de informe de fecha 22 de julio de 2009 proferido por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-, en que se le informa a la accionante, que ella como su grupo familiar se encuentran incluidos en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- (folio 5).

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Herminia Judith De Ángel González en la que consta que nació el 18 de enero de 1959 (folio 6).

- Declaración extra proceso rendida por la señora De Ángel González en la que confirma ser madre cabeza de familia y ocuparse ocasionalmente en los servicios domésticos (folio 7).

- Fotocopia de manuscritos ilegibles en los que obran varios sellos de médicos internistas especialistas en reumatología (folios 8 y 9).

e. Sentencia objeto de revisión

En sentencia del 2 de abril de 2013 el Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Valledupar, negó la presente acción de tutela. Señaló el juez de instancia, que si bien la accionante aseguró en una declaración extrajudicial ser madre cabeza de familia, no aportó prueba alguna que demostrara tal condición, como son los registros civiles de nacimiento de sus hijos. Además, de la fotocopia de su cédula de ciudadanía se advierte que cuenta tan solo con 54 años de edad, lo que también la ubica lejos del grupo de las personas de la tercera edad. Así mismo, no aportó prueba que demuestre alguna discapacidad que le impida trabajar. Por tal motivo, el juzgado encuentra que no se demostró la vulneración de derecho fundamental alguno, razón suficiente para negar el amparo solicitado.

6. Expediente T-3.972.541

a. Hechos

El accionante Argiro de Jesús Gómez Gallego señala que es desplazado y que su grupo familiar está conformado por varios adultos y varios menores de edad.[8] Afirma igualmente, que dada su situación de desplazamiento no cuenta con los ingresos económicos necesarios para sufragar los gastos básicos de alimentación, arriendo, pago de servicios públicos y educación entre otros. A pesar de haber solicitado a la UARIV la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, esta le fue negada por encontrarse inscrito en el régimen contributivo de salud. Explica el actor, que si bien estuvo inscrito a una EPS del régimen contributivo, ello fue de manera temporal en razón a un trabajo ocasional que tuvo, y que dicha afiliación es consecuencia de la obligación legal que le asiste al empleador.

b. Solicitud de tutela

El accionante, quien considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, los derechos fundamentales de los niños y de petición, pide se ordene a la entidad accionada reconocerle y entregarle la ayuda humanitaria de emergencia por él solicitada,

así como su inclusión en los programas de estabilización socioeconómica. Finalmente, solicita que la entrega de dichas ayudas se haga de manera completa y oportuna.

c. Intervención de la parte demandada

La UARIV guardó silencio en el trámite de esta acción de tutela.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de la respuesta emitida el 27 de noviembre de 2012 por la UARIV y dirigida al señor Gómez Gallego, en la que le informa, que en vista de que aparece afiliado al régimen contributivo en salud, no es posible acceder a su petición de ayuda humanitaria, por cuanto se infiere que tanto él como su grupo familiar se encuentran en una situación de auto sostenimiento (folio 3).

- Fotocopia de la petición de prórroga de ayuda humanitaria que presentará el accionante ante la UARIV el 16 de noviembre de 2012 (folio 4).

- Fotocopia de certificación No. 335 de fecha 17 de mayo de 2008, suscrita por el Personero Municipal de Cocorná en la que certifica que al grupo familiar del señor Argiro Gómez Gallego integrado por María Esperanza Gómez, Eliana Gómez Peláez, Blanca María Peláez A., Nelson de Jesús Gómez Peláez y Daniel Gómez Peláez, se han de agregar los menores Juan Felipe García Gómez con NUIP B3VV0302265 y Maritza García Gómez con NUIP 1036253446, quienes son hijos de su esposa María Esperanza Gómez Peláez (folio 5).

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Argiro de Jesús Gómez Gallego en la que consta que nació el 11 de julio de 1954 (folio 6).

e. Sentencias objeto de revisión

Primera instancia

El Juzgado Penal del Circuito de Santuario (Antioquia), en sentencia proferida el 26 de febrero de 2013, negó el amparo constitucional solicitado por el señor Gómez Gallego. Señaló el juez de instancia, que tras analizar la respuesta dada por la UARIV al actor, pudo

advertir que ésta satisface las pretensiones formuladas, por cuanto corresponde a una respuesta material, que si bien fue adversa a las pretensiones del accionante, no por ello puede entenderse como violatoria de sus derechos fundamentales. En efecto, la respuesta negativa se fundamentó en la afiliación que tiene el accionante al régimen contributivo de salud como beneficiario activo.

Además, señala el juez de instancia, que la UARIV le informó al accionante, que si no compartía la información que de él se tenía, podía acreditar su real situación, acercándose a un Punto de Atención (antes UAO), en donde un facilitador haría seguimiento a su condición y la de su grupo familiar.

## Impugnación

### 7. Expediente T-3.974.370

#### a. Hechos

El señor Mario Andrés Ruíz Rubio[9] presentó acción de tutela en contra de la UARIV al considerar vulnerados sus derechos fundamentales y los de su grupo familiar. Explica que tras ser desplazado por la violencia, y haber recibido la ayuda humanitaria en cuatro oportunidades, debió nuevamente tramitar la prórroga de dicha ayuda, pues de nuevo no cuenta con un empleo que le permita asumir los gastos necesarios para la manutención básica de su grupo familiar. Por tal motivo, presentó el pasado 6 de marzo de 2013, su petición en la UAO de Puente Aranda en Bogotá. Sin embargo, hasta la fecha de interposición de esta acción de tutela (12 de abril de 2013)[10], no había recibido respuesta alguna.

#### b. Solicitud de tutela

Frente a los hechos expuestos, el accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida, dignidad, igualdad y petición, así como el respeto a los principios de confianza legítima, progresividad y favorabilidad. Para ello, pide se ordene a la entidad accionada, que en el término máximo de 48 horas siguientes a la notificación de la correspondiente sentencia, le sea autorizada y efectivamente entregada la ayuda humanitaria solicitada.

c. Intervención de la parte demandada

Pese a haberse corrido traslado del escrito de tutela a la UARIV, esta entidad guardó silencio.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de la petición de prórroga de ayuda humanitaria presentada por el señor Ruíz Rubio ante la UAO de la UARIV, con fecha de recibo el 6 de marzo de 2013, tal como consta en el mismo documento (folio 5).

- Fotocopia de la certificación expedida el 17 de mayo de 2011 y suscrita por el subdirector Técnico de Atención a Población desplazada (E), en la que consta que el accionante se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- junto con su grupo familiar compuesto por su esposa o compañera, y cinco hijos menores de edad con edades entre los 1 y 11 años de edad (folio 6).

- Fotocopia de documento suscrito el 8 de abril de 2013 por la Gerente de Operación Comercial de SALUD TOTAL E.P.S. en la que manifiesta, que al momento de expedir dicha comunicación, el señor Mario Andrés Ruíz Rubio se encuentra DESAFILIADO de dicha E.P.S., lo que le permitiría afiliarse al sistema subsidiado de salud (folio 7).

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Mario Andrés Ruíz Rubio, en la que consta que nació el 27 de septiembre de 1978 (folio 8).

e. Sentencias objeto de revisión

En sentencia del 24 de abril de 2013, el Juzgado Veintidós Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, resolvió amparar el derecho fundamental de petición del señor Ruíz Rubio. El juez de instancia advirtió, que en efecto, tras la radicación el pasado 6 de abril de 2013, de una petición de prórroga de ayuda humanitaria ante la UARIV, en el proceso no obra prueba alguna que la misma ya haya sido resuelta por la entidad accionada. Incluso, se observa que la UARIV tampoco intervino en el trámite de esta acción de tutela. De esta manera, se puede afirmar que hasta el momento, la petición del accionante no ha obtenido una respuesta, razón por la cual, es evidente la vulneración del derecho de petición.

De otra parte, el a quo anotó que si bien, en sentencia C-278 de 2007, la Corte determinó que no existe un término máximo durante el cual se ofrezca la ayuda humanitaria, esa misma Corporación, en sentencia de tutela T-496 de 2007, había señalado las reglas precisas para la prórroga de la anotada ayuda humanitaria. De dichas reglas, sobresale la implementación de turnos para la atención y entrega de la referida ayuda humanitaria, regla cuyo respeto garantiza el derecho a la igualdad. Destaca igualmente, que la entrega de la ayuda estará supeditada a la disponibilidad presupuestal y al proceso de caracterización. Por esta razón, impartir una orden de entregar la ayuda humanitaria solicitada, supone desconocer las anteriores reglas cuya aplicación compete a otras entidades de Gobierno.

Por lo anterior, solo tuteló el derecho de petición, ordenando a la UARIV, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, brinde una respuesta de fondo a la petición tramitada por el señor Ruíz Rubio.

### Impugnación

El accionante Mario Andrés Ruíz Rubio impugnó la decisión de primera instancia, al considerar, que si bien la entidad accionada no intervino oportunamente en la acción de tutela, aportó un documento fechado el 19 de abril de 2013, que fue efectivamente radicado el día 30 de ese mismo mes, que corresponde a la respuesta a su petición de prórroga de ayuda humanitaria. En la misma se le informó que los elementos correspondientes a los utensilios de cocina y elementos de alojamiento solo se entregan por una única vez. Explicó el actor, que los demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia solicitada fueron igualmente negados. El fundamento de esa decisión obedeció al hecho de que del estudio de vulnerabilidad que le fuera hecho a él y a su grupo familiar, para el momento en que dicha caracterización se realizó, el accionante se encontraba vinculado al sistema contributivo de salud. Recuerda el actor que ese hecho quedó desvirtuado con la certificación aportada al expediente de tutela, en la que la EPS de SALUD TOTAL aseveró que ya se encontraba desafiliado.

### Segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en sentencia del 24 de mayo de 2013, revocó la decisión de primera instancia, y en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de

tutela. Consideró el tribunal, que en la medida en que la acción u omisión que motivó la interposición de la acción de tutela ya fue superada, dejó sin sustento la petición de amparo que justificó su interposición. En efecto, señaló que el propio demandante indicó en el trámite de la impugnación, que recibió la respuesta a su petición de prórroga de ayuda humanitaria.

Ahora bien, la negativa a hacer entrega de la ayuda humanitaria solicitada, se sustentó en un hecho cierto, como es que el actor laboró en la empresa de vigilancia Cooservipp Ltda., en el periodo comprendido entre junio de 2012 y febrero 15 de 2013, vinculación laboral que aún estaba vigente para el momento en que se presentó la petición de prórroga de la ayuda humanitaria, situación que persistió incluso para la fecha en que se produjo la respuesta negativa a sus pretensiones. Explicó el ad quem, que “la desvinculación del sistema contributivo, atendido el pago anticipado del aporte respectivo como está previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias, implica la extensión de la protección en la prestación de los servicios de salud con posterioridad a la fecha de culminación de la relación laboral”. [11]

## 8. Expediente T-3.974.501

### a. Hechos

Señala la actora que es madre cabeza de familia y tiene a su cargo a un hijo menor de edad, y que en efecto, se encuentra afiliada al régimen contributivo de salud a través de la NUEVA E.P.S., en calidad de beneficiaria de su ex esposo, con el cual, a pesar de no convivir hace más de 12 años, la ha mantenido como su beneficiaria en salud. Explica igualmente, que en la actualidad no cuenta con un trabajado que le permita solventar los gastos básicos como vivienda, alimentación, servicios públicos, vestuario y todos aquellos que supone tener una vida digna.

A pesar de ello, y tras solicitar a la UARIV la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, ésta le fue negada, por su afiliación al régimen contributivo en salud, hecho que lleva a presumir, que su núcleo familiar cuenta con un ingreso económico de al menos un salario mínimo mensual legal vigente. Ciertamente esta aseveración no corresponde con la verdad, pues los pocos recursos con que cuenta, son fruto del comercio informal al cual se dedica.

b. Solicitud de tutela

La accionante considera violados sus derechos fundamentales a la vida digna, a la integridad física, al mínimo vital, a la igualdad al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la salud, a la vivienda y de petición. Para su protección, pide se ordene a la UARIV, la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, en razón al grado de vulnerabilidad en que se encuentra junto con su hijo menor de edad, situación que puede verificarse con una visita a su hogar.

c. Intervención de la parte demandada

Dentro del término señalado por el juzgado, la entidad accionada no dio respuesta a la demanda de tutela instaurada en su contra.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de la respuesta emitida por la UARIV el 26 de noviembre de 2012 y dirigida a la señora Sibaja Martínez, en la que se le informa que no es procedente la entrega de la ayuda humanitaria solicitada, pues luego de consultar el Sistema Integral de Información de la Protección Social del Ministerio de la Protección Social -RUIF- se determinó que sigue figurando como afiliada al régimen contributivo en salud (folios 11 a 18).
- Fotocopia de un registro civil de nacimiento de un menor nacido el 22 de septiembre de 2002 (folio 19).
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Nelly Margoth Sibaja Martínez, que indica que la actora nació el 18 de octubre de 1962 (folio 20).

e. Sentencias objeto de revisión

En sentencia del 3 de mayo de 2013, el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Medellín negó la presente tutela por ser improcedente. Luego de explicar la naturaleza jurídica del derecho a la ayuda humanitaria, el juez de instancia señaló que tras verificar la información obrante en el expediente, pudo observar que la petición de entrega de ayuda humanitaria fue respondida de manera oportuna por la UARIV, negando lo pedido, en razón a la

condición de afiliada que tiene la actora al régimen contributivo de salud, por lo que desvirtúa la ausencia de sostenibilidad económica de ella y su familia. Lo anterior es motivo suficiente para que la tutela sea negada.

9. Expediente T-3.974.550

a. Hechos

La accionante, Luz Adriana Zuluaga Moreno manifiesta que junto con su grupo familiar integrado por adultos y menores de edad fueron desplazados por la violencia y se encuentran incluidos en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. Explica, que si bien solicitó a la UARIV la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, ésta le fue negada por encontrarse inscrita al régimen contributivo en salud. Sobre el particular, la misma accionante señala que desafortunadamente el haber logrado tener un trabajo ocasional y mal remunerado, ha sido un gran problema para ella y su grupo familiar, pues a raíz de dicho vínculo laboral que se extendió por unos pocos días, la entidad accionada presume que ella puede sostener económicamente a su familia por mucho más tiempo.

b. Solicitud de tutela

Por los hechos expuestos, la accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al trabajo, a la igualdad y a la protección de los derechos fundamentales de los niños. Por ello, solicita se ordene a la UARIV la entrega permanente de la ayuda solicitada, en lo que concierne a alimentación, auxilio de vivienda, pago de arriendo y a la inclusión en los programas de estabilización socio económica y de educación para sus hijos menores de edad.

c. Intervención de la parte demandada

En escrito recibido por el juzgado de primera instancia de esta tutela el 17 de mayo de 2013, la UARIV señaló que dio efectiva y pronta respuesta a la petición de la accionante, informándole que era improcedente la prórroga en la entrega de la ayuda humanitaria solicitada, por encontrarse la reclamante afiliada al régimen contributivo en salud, situación que permitió a esa entidad, deducir que la accionante se encuentra en condiciones de auto sostenimiento.

Explica la entidad accionada, que para que la ayuda humanitaria proceda, se requiere, además de la condición especial de persona desplazada, que se cumplan otras condiciones, como por ejemplo, no poseer arraigo, ni trabajo remunerado, o que no cuente con la suficiente capacidad económica para valerse por sí misma, pues de aceptarse lo contrario, es decir, de que “todos los demandantes cabeza de familia que pertenezcan al régimen contributivo y que se encuentren en difíciles situaciones económicas deberían ingresar a las ayudas y programas que ofrece la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.” (Negrilla dentro del texto original).

Por lo anterior, la accionada concluyó, que de entregarse la anhelada ayuda humanitaria a la accionante, supondría una flagrante violación del derecho a la igualdad respecto de aquellas personas, que en efecto, si se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

- Fotocopia de la petición de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia que fuera radicada por la accionante ante la UARIV, el 10 de abril de 2013 (folio 3).
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de Luz Adriana Zuluaga Moreno en la que consta que nació el 7 de diciembre de 1980 (folio 4).
- Fotocopia de informe obtenido por el juez de primera instancia, quien consultó por vía de la página electrónica del Registro Único de Afiliados a la Protección Social -RUAF-, y pudo constatar que para el 4 de agosto de 2013, la accionante se encontraba afiliada al régimen contributivo en salud de Cafesalud E.P.S., como beneficiaria activa desde el 24 de agosto de 2012. Igualmente, para el 31 de marzo de 2013, presentaba una afiliación a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia -COMFAMA-, con vínculo activo y con fecha de afiliación del 5 de julio de 2005. No presenta afiliación alguna a fondo de pensiones, riesgos profesionales y cesantías, como tampoco es beneficiaria de programas de asistencia social, ni percibe pensión alguna (folio 11).
- Respuesta entregada por la UARIV a la accionante con fecha de emisión el 19 de abril de 2013 (folios 22 a 24).

e. Sentencia objeto de revisión

El Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Medellín, en sentencia del 17 de mayo de 2013

negó el amparo constitucional solicitado, al considerar, que tras verificar que la accionante se encuentra inscrita en el régimen contributivo de salud, tanto ella como su núcleo familiar han alcanzado su auto sostenimiento. Para respaldar su decisión, el juzgado de instancia señaló que en consulta realizada al Registro Único de Afiliación a la Protección Social - RUAF-, pudo confirmar que la señora Zuluaga Moreno estaba inscrita en el régimen contributivo de salud a través de la E.P.S. CAFESALUD, desde el 24 de agosto de 2012, en calidad de beneficiaria activa, y que pudo constatar además, que no contaba con afiliación alguna en pensiones y riesgos profesionales, Sin embargo, advirtió que aparece como afiliada activa a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia - COMFAMA- con fecha del 5 de julio de 2005.

A partir de esta información, el a quo recuerda que la afiliación de la accionante al régimen contributivo en salud data del mes de agosto de 2012, y su actual condición es de beneficiaria activa, lo que lleva a suponer, que desde ese momento, su núcleo familiar cuenta con ingreso económico de al menos, un salario mínimo mensual legal vigente, lo que permite presumir que ha alcanzado el auto sostenimiento económico. Con todo, si la anterior afirmación no fuere cierta, es la misma accionante la que ha debido entrar a desvirtuarla, lo cual en efecto no sucedió, pues no aportó prueba alguna en contrario, ni se acercó a esta instancia judicial a rendir declaración juramentada.

Vistas las anteriores consideraciones, no existen los elementos de juicios que permitan avalar la procedencia de esta acción de tutela, toda vez que existen dudas del real estado de vulnerabilidad de la accionante y su grupo familiar, pues para que se prorrogue la entrega de ayuda humanitaria de emergencia, resulta indispensable que exista total claridad sobre las verdaderas circunstancias de vulnerabilidad de dicho grupo familiar y la imposibilidad de que éste pueda por ahora, alcanzar su auto sostenimiento, lo cual no se aprecia en este caso.

Finalmente, recuerda el juez de instancia, que si bien es un deber del Estado proveer la asistencia a la población desplazada, es claro igualmente, que las referidas ayudas no pueden mantenerse de manera indefinida, pues se estaría sacrificando la etapa de estabilización como proceso necesario para que las personas alcancen su auto sostenimiento.

## 10. Expediente T-3.989.886

### a. Hechos

La señora María Aida Godoy Vargas manifiesta que como víctima del desplazamiento forzado, se encuentra actualmente residenciada en la ciudad de Medellín, e inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. [12]

Explica, que como madre cabeza de familia, solicitó a la UARIV el 11 de marzo de 2013, le reconociera la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, en razón a su difícil situación. Sin embargo, en respuesta del 6 de abril de 2013 la entidad requerida, le manifestó que por encontrarse inscrita en el régimen contributivo de salud, no era posible autorizarle la prórroga de la ayuda solicitada, por cuanto se entendía que tanto ella, como su grupo familiar se encontraban ya en una situación de auto sostenimiento económico.

Considera la accionante que la respuesta dada por la UARIV se encuentra soportada en una información “totalmente falsa”, que no fue corroborada, por cuanto ella misma, tras consultar los registros de las bases de datos de las agencias como el Fosyga, del cual dice anexar una constancia, puede demostrar, que para ese momento, y desde siempre, ha estado inscrita al régimen subsidiado.

Afirma igualmente, que la errada información que justificó la respuesta negativa a su petición de prórroga de ayuda humanitaria, afecta de manera grave sus derechos fundamentales y los de sus cuatro hijos menores de edad que se encuentran igualmente registrados en el RUPD.

La señora Godoy Vargas considera vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda digna, razón por la cual pide se ordene a la UARIV, que le otorgue un turno prioritario para la entrega inmediata de la ayuda humanitaria de transición, o que en su defecto, le sea realizada una visita domiciliaria que permita verificar el real estado de vulnerabilidad en el que se encuentra.

### c. Intervención de la parte demandada

En escrito radicado el 23 de abril de 2013, en el juzgado de primera instancia de esta tutela, la UARIV señaló que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

Explicó, que en la medida en que la accionante reclama la prórroga en la entrega de la ayuda humanitaria de “transición”, la responsabilidad de prestar esta ayuda, se encuentra compartida con otra entidad como lo es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por lo que éste debe ser igualmente vinculado. Con todo, y visto el motivo que justifica la interposición de esta acción de tutela, “la entidad procederá a efectuar el trámite de caracterización adoptado por la entidad para la asignación de turnos con el fin de verificar las condiciones reales en la que se encuentra la solicitante y su núcleo familiar, vencido el cual procederá a emitir y enviarle respuesta por escrito. Esto teniendo en cuenta que si no se le ha dado respuesta a la accionante ello no significa que la Entidad esté incurriendo en falta de diligencia, sino por el contrario, está actuando con la mayor celeridad posible frente a la copiosa oleada de solicitudes que de la misma materia debe atender diariamente.”[13]

Finalmente, señala la UARIV, que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, se procedió a la caracterización correspondiente del caso y se remitió al ICBF a efectos de determinar si se efectuaría el pago de la ayuda en lo que atañe al componente de alimentación.

d. Pruebas relevantes

- Fotocopia de la respuesta entregada por la UARIV a la señor Godoy Vargas, en la que le informa la imposibilidad de entregar la ayuda humanitaria solicitada, en razón a encontrarse inscrita en el régimen contributivo de salud. Esta respuesta fue generada el 23 de marzo de 2013 (folio 7).
- Fotocopia de informe de afiliados contenido en la base de datos única de afiliación al Sistema de Seguridad Social del FOSYGA, en la que se constata que la accionante se encuentra afiliada a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia -COMFAMA- correspondiente al régimen subsidiado, en calidad de mujer cabeza de hogar, con fecha de afiliación del 11 de febrero de 2013 (folio 8).
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María Aida Godoy Vargas, que señala como fecha de nacimiento el 8 de octubre de 1966 (folio 9).
- Fotocopia de informe de afiliados, correspondiente a la base de datos única de

afiliación al Sistema de Seguridad Social del FOSYGA en la que se advierte que la señora Godoy Vargas se encuentra afiliada al régimen contributivo de salud desde el 1° de abril de 2013, como beneficiaria activa, a través de la NUEVA E.P.S. (folio 24).

- Fotocopia de declaración rendida el 2 de mayo de 2013 en la Notaria 23 del Circulo de Medellín por parte del señor Edelvi Paso Marín en la que manifiesta haber terminado su relación sentimental con la señora María Aida Godoy Vargas hace 3 meses, relación que había perdurado por espacio de dos años. Por esta razón, considera necesario que la señora Godoy Vargas, quien era beneficiaria suya en el régimen de seguridad social en salud, sea retirada de la base de datos de la empresa promotora de salud a la cual se encuentra afiliado. El documento también fue suscrito por la señora María Aida Godoy Vargas (folios 34 y 35).

e. Sentencias objeto de revisión

Primera instancia

En sentencia del 29 de abril de 2013, el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín negó la presente acción de tutela. Consideró el a quo que la entidad accionada dio efectiva y pronta respuesta a la petición de la accionante, lo cual se hizo antes de que ésta última interpusiera la presente acción. De otra parte, aun cuando la actora afirma estar afiliada al régimen subsidiado de salud, el juzgado de instancia consultó la página electrónica del Ministerio de la Protección Social y del FOSYGA, y pudo establecer que la señora Godoy Vargas se encuentra afiliada al régimen contributivo en salud, hecho que permite inferir que comenzó una vida laboral productiva que le garantiza el auto sostenimiento familiar. Por esta razón, la UARIV no puede continuar prestándole asistencia humanitaria, pues la misma está destinada a superar el estado de vulnerabilidad y emergencia derivado del desarraigo. Lo anterior no implica que la condición de persona desplazada se pierda con la afiliación al sistema contributivo de salud. Con todo, ha de recordarse, que la ayuda humanitaria, en sus diferentes componentes de atención se caracteriza por ser una ayuda de emergencia que cesa en su prestación cuando se alcanza la estabilidad económica del grupo familiar.

Finalmente, advierte a la accionante, que si su actual situación personal y familiar no es la que describen las fuentes de información consultadas, ella podrá acercarse a la Unidad de

Atención y Orientación -UAO- para informar que “se encuentra nuevamente en etapa de caracterización con el fin de verificar las condiciones reales en las que se encuentra.”[14]

## Impugnación

En la impugnación promovida por la tutelante, informó que ya no se encuentra afiliada al sistema contributivo de salud, tal y como se desprende del certificado de desafiliación que aporta[15]. Por tal motivo pide se revoque la decisión de primera instancia y se ordene la protección de sus derechos fundamentales.

## Segunda instancia

En sentencia del 6 de mayo de 2013, la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín resolvió confirmar la decisión de primera instancia. Explicó el ad quem, que si bien en la impugnación la actora confirmó que estuvo afiliada al régimen contributivo de salud como beneficiaria de su ex compañero sentimental, y que dicha afiliación ya terminó, la actora no ha acudido a los puntos de atención -UAO- para solicitar a un facilitador que haga seguimiento a sus condiciones actuales. Explica el juez de segunda instancia, que es necesario que el referido procedimiento se agote, allegando para ello todos los elementos necesarios para demostrar su condición de vulnerabilidad, de tal suerte que si la misma persiste en el tiempo, sería justificación suficiente, para que la ayuda humanitaria sean entregada.

Si bien la condición de desplazada no se pierde con la negativa de prorrogar la entrega de la ayuda humanitaria, la accionante puede solicitar información respecto de los proyectos productivos, de adquisición de vivienda o programas para menores, entre otros programas, que le permitan satisfacer sus necesidades.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo estipulado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, además, en cumplimiento de los autos de mayo 16, y junio 18 y 30 de 2013, proferidos por las Salas de Selección Número Cinco y Siete de esta

Corporación, que seleccionaron estos asuntos para su revisión.

## 2. Problema jurídico y esquema de resolución

En esta oportunidad, la Corte deberá determinar si los accionantes, como víctimas del desplazamiento forzado, han visto efectivamente vulnerados sus derechos fundamentales, ante la negativa de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, en entregarles la ayuda humanitaria cuya prórroga solicitan, negativa que se sustenta en el hecho de encontrarse afiliados al sistema contributivo en salud, lo que permite inferir a dicha entidad, que estas personas han alcanzado ya su auto sostenimiento económico, quedando así excluidas de recibir la ayuda humanitaria solicitada.

Esta Sala de Revisión, considera necesario señalar inicialmente, que a partir del nuevo ordenamiento institucional definido tras la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011[16], el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DAPS- asumió las funciones programáticas en materia de política pública para la atención y asistencia humanitaria de todas las personas víctimas del desplazamiento forzado interno y de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la citada ley, en reemplazo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV-, adscrita al DAPS, reemplaza a Acción Social, como encargada de articular a nivel nacional, departamental, distrital y municipal la oferta pública de la ayuda humanitaria, es decir, es la entidad responsable de operar el registro único de víctimas, y coordinar con las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-[17], la implementación y ejecución de los recursos económicos y de la ayuda humanitaria en sus diferentes fases y niveles, además de coordinar las políticas que permitan la estabilización socioeconómica de la población desplazada y garanticen sus derechos a la verdad, justicia y reparación, debiendo por lo demás, asumir la responsabilidad en materia de las indemnizaciones.[18]

En consideración a lo anterior, y visto el contexto fáctico de los expedientes objeto de revisión, el motivo por el que los accionantes presentaron estas tutelas, es la negativa de la UARIV en cumplir con su función legal de autorizar la prórroga y efectiva entrega de la

ayuda humanitaria de emergencia en sus diferentes componentes. El fundamento de tal negativa como ya se indicó, es el presunto nivel de auto sostenimiento económico alcanzado por el o la accionante, o por uno de los miembros de su grupo familiar, fundamento que se sustenta a partir de la verificada condición de afiliados al régimen contributivo de salud. Por esta razón, la Sala de Revisión deberá entrar a definir, si en efecto, dicha negativa vulnera o no los derechos fundamentales de los accionantes.

Para ello, deberá la Corte exponer inicialmente (i) el marco constitucional de protección a las personas en condición de desplazamiento y el contexto de atención humanitaria existente en nuestro país; luego, (ii) se expondrá el fundamento jurídico de la ayuda humanitaria en el nuevo marco jurídico colombiano, explicando de manera específica su naturaleza, características, etapas de entrega y los mecanismos o procedimientos que tiene la UARIV para caracterizar a la población desplazada, atendiendo sus calidades individuales, su grupo familiar, su grado de vulnerabilidad, y la forma para asignar y entregar las ayudas humanitarias, en especial, respecto de la ayuda de emergencia. Posteriormente, se señalarán (iii) las falencias advertidas respecto del componente humanitario, que fueran señaladas en el Auto 099 de mayo 21 de 2013 dictado por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en particular, respecto de la vulneración del derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la negativa a la prórroga, obedece únicamente, a requisitos, formalidades y apreciaciones que no se compadecen con la real situación en la que se encuentra esa población. Finalmente, (iv) atendiendo las anteriores consideraciones se resolverán los casos concretos.

3. Marco constitucional de protección a las personas en condición de desplazamiento forzado: contexto de atención humanitaria.

La desbordada y prolongada violencia en el país cuyos móviles han variado con el pasar del tiempo, ha generado de manera más reciente un efecto masivo de migración interna de la población, más conocido como desplazamiento forzado.

Como consecuencia de este proceso, la población afectada por la violencia, vio, cómo sus condiciones de vida digna fueron afectadas de manera grave, permanente e indiscriminada. Es por ello, que la Corte Constitucional, desde los primeros pronunciamientos en los que los desplazados reclamaron de manera masiva la protección de sus derechos fundamentales,

concluyó que se estaba ante un desplazamiento forzado, más aún, cuando del relato de los hechos realizado por las víctimas, se evidenciaba siempre, la confluencia dos elementos esenciales como eran “la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones concurren, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazamiento forzado”[19].

Pero la Corte Constitucional no solo identificó los componentes esenciales del concepto de desplazamiento forzado, sino que además, en otros de sus pronunciamientos determinó las características del mismo, las que se sintetizaron de la siguiente manera:

(i) una grave violación de los derechos humanos de quienes son víctimas del mismo;

(ii) el carácter delictual o antijurídico de la conducta de quienes, por vía de la violencia generan el desplazamiento; y,

(iii) la forma sistemática, masiva, continua e indiscriminada en que se ejerce sobre la población.[20]

Por lo anterior, la Corte ha procedido jurisprudencialmente a calificar el desplazamiento forzado como “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”[21]; “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”[22]

Ante la magnitud e intensidad con que el desplazamiento forzado ha impactado a la población en general, y la forma cómo éste problema desborda ampliamente la capacidad de respuesta del Estado colombiano, la Corte Constitucional, consideró que era necesario declarar el estado de cosas inconstitucional[23], pues advirtió, ante el creciente número de reclamaciones judiciales para la protección de derechos fundamentales de las víctimas, justificado en la sistemática y masiva vulneración, que existía un incumplimiento estatal en su obligación constitucional de garantizar los derechos de todas esas personas, y de protegerlas en su vida, honra y bienes (artículo 2° de la Carta), así como la inobservancia de obligaciones internacionales contraídas a través de instrumentos internacionales de protección de los derechos de las personas (artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos),

Debe enfatizar la Sala, que el estado de cosas inconstitucional que fuera advertido por la Corte frente a la problemática del desplazamiento forzado, tuvo su origen como figura jurídica, en el sistema judicial americano en la época de 1950, a raíz de casos en los que la asunción de fallos judiciales con efecto solo respecto de las partes intervinientes en el proceso judicial, resultaba ser una medida precaria o pobre, en vista del sistemático desconocimiento de la supremacía de la Constitución y la masiva e incontrolada violación de los derechos fundamentales.[24] Por ello, en casos como estos, se consideró más efectivo, en términos de justicia, asumir la protección de tales derechos mediante la adopción de medidas de mayor y más amplio espectro que permitieran impartir órdenes a otras sujetos distintos a los involucrados directamente en el anotado proceso judicial, involucrando por lo general, una pluralidad de personas y entidades públicas que podían incidir de manera directa en una protección judicial de mayor alcance a la que se hubiera prodigado a través de una decisión judicial con efectos inter partes.

Así, en la sentencia T-025 de 2004[25] se sintetizaron los factores que definen la presencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, los cuales fueron señalados de la siguiente manera: “(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;[26] (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;[27] (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;[28] (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.[29] (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;[30] (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.” [31]

En efecto, debe aclararse que el desplazamiento forzado, sustentado en actos de violencia, no solo impacta el derecho de toda persona a escoger el lugar en el que desea tener su hogar y desarrollar su proyecto de vida, sino que vulnera además, un número plural de

derechos fundamentales, cuya garantía y protección debe ser asegurada de manera oportuna y efectiva por el Estado. Este conjunto mínimo de derechos fundamentales, que le son reconocidos a los desplazados y cuya protección debe estar asegurada en razón a la evidente vulnerabilidad de quienes reclaman su amparo, fueron identificados de manera detallada por la Corte Constitucional en la citada sentencia SU-025 de 2004, en los siguientes términos:

- (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad;
- (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos;
- (iii) el derecho a la igualdad;
- (iv) el derecho a la integridad personal;
- (v) el derecho a escoger su lugar de domicilio;
- (vi) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación;
- (vii) el derecho a la unidad familiar;
- (viii) el derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida;
- (ix) el derecho a una alimentación mínima;
- (x) el derecho a la educación;
- (xi) el derecho a una vivienda digna;
- (xii) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir;
- (xiii) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio;
- (xiv) el derecho a la paz; y

(xv) el derecho a la personalidad jurídica

Identificado así, este problema social, el Estado colombiano implementó una política pública encaminada a eliminar o reducir al máximo, la condición de vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta toda la población desplazada, imponiendo su poder estatal para confrontar al máximo, las causas que originan el desplazamiento, además de ofrecer una ayuda humanitaria a los desplazados en cumplimiento de su obligación constitucional, la cual se ve representada en bienes y recursos económicos, así como en programas de diferente índole, los cuales deberán entregarse y ejecutarse mientras perdure la condición de vulnerabilidad de estas personas y sus familias.

De esta manera, el Estado en cumplimiento de su obligación constitucional, expidió inicialmente la Ley 387 de 1997 y más recientemente la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, como marcos normativos que contemplan la política pública respecto del desplazamiento forzado, estableciendo así, una infraestructura institucional y un conjunto de programas y sistemas de apoyo para que estas familias puedan alcanzar la autosuficiencia económica, a través de planes de ayuda de todo orden (formación de empresas, apoyo rural, ayuda educacional a los menores, y programas de formación, entre otros).

Es claro entonces, que la política de ayuda a la población desplazada es la consecuencia del desarrollo de postulados constitucionales y normas de carácter internacional, que obligan al Estado colombiano a velar por el respeto de un conjunto mínimo de derechos fundamentales a los que tiene derecho toda persona desplazada, derechos que fueron claramente identificados por esta Corporación en la sentencia T-025 de 2005[32], a los que ya se hizo mención. De igual manera, la Corte Constitucional, recordó en la sentencia T-702 de 2012[33] que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos[34], formulados en 1998 por las Naciones Unidas, a instancia del Secretario General[35], debían ser asumidos por la jurisprudencia constitucional, como criterios o parámetros interpretativos para la adecuada y oportuna atención de la población desplazada, principalmente, cuando de la aplicación de la normatividad interna o de los tratados internacionales de derechos humanos se advierta algún vacío regulatorio.[36]

En síntesis, el conjunto de fundamentos jurídicos establecidos tanto en instrumentos

internacionales (Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos entre otros), así como en los postulados constitucionales contenidos en la Carta Política y en desarrollos legales y jurisprudenciales ya evidenciados, permite señalar que existe un detallado y completo contexto normativo sobre el cual se soporta la protección de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado en nuestro país.

4. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-: competencia y responsabilidad en la atención humanitaria a la población desplazada.

Como se anotó en el acápite anterior, la incapacidad institucional representada en la inadecuada, tardía, incompleta y poco organizada ayuda que requería ser suministrada a la población desplazada, generó un estado de cosas inconstitucional que la Corte identificó a través de las sentencias T-215 de 2000, T-025 de 2004 y T-136 de 2007, entre otras. Por ello, y en consideración a la necesidad de ofrecer una protección a la población desplazada, desde el momento mismo en que se origina el desarraigo, impuso la necesidad de implementar una infraestructura institucional, y una metodología organizacional y administrativa que permitiera al Estado, llegar más prontamente a estas personas, asegurando de manera efectiva que los recursos económicos destinados para satisfacer las necesidades básicas de estas personas, fueran eficientemente gestionados.

Si bien esta Unidad Administrativa Especial fue inicialmente adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el mismo Gobierno Nacional cambió la adscripción de la UARIV, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DAPS- [38], antigua Acción Social.[39]

Ahora bien, dentro de las funciones asignadas a la UARIV, debe señalarse de manera especial, la referida en el inciso primero del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 que dispone que ésta entidad coordinará “las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las

víctimas”.

Ha de mencionarse adicionalmente, que el numeral 16 del citado artículo 168 es contundente en señalar como una responsabilidad directa de la UARIV la de “[16.] Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 de la presente ley, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64, la cual podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales. Realizar la valoración de que trata el artículo 65 para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada.”(Énfasis agregado)

La norma transcrita, remite de manera expresa al artículo 47 de esta misma ley[40], que explica en que consiste la ayuda humanitaria que debe ser entregada a todo desplazado, señalando igualmente, la forma en que la misma debe ser entregada, y disponiendo además, la corresponsabilidad que le asiste a otras entidades en la atención integral a la población desplazada.

La referida Ley diferencia también, el tipo de apoyo humanitario, determinando en su artículo 64[41], que la atención humanitaria de emergencia, será la que se entregue a la persona desplazada luego de expedirse el acto administrativo que la incluye en el Registro Único de Víctimas - RUV-.

Esbozado así, el origen y funciones principales de la UARIV, como principal institución responsable en coordinar la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada, pasará la Sala a explicar brevemente en que consiste la ayuda humanitaria que el Estado debe entregar a toda persona que habiéndose desplazado forzosamente, reclame la protección y garantía de sus derechos fundamentales conculcados. Para ello, se hará especial énfasis en la denominada atención humanitaria de emergencia, en tanto que es respecto de esta clase de ayuda, que se cierne la inconformidad de los accionantes por la negativa a que la misma les sea prorrogada en su entrega.

5.1 La ayuda humanitaria: naturaleza, características y modalidades de la misma.

5.1.1 Naturaleza

Como se señaló anteriormente, cuando la población es desplazada violentamente, sus

derechos fundamentales se vulneran de manera contundente y de forma inmediata, de tal suerte que la afectación a las condiciones mínimas de vida digna toca de manera plena a todos los miembros de una familia sin distinción alguno. Pero además, debe resaltarse, que el efecto negativo del desplazamiento impacta de forma más grave y decisiva a quienes por diversas razones se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las madres cabeza de familia, los menores de edad, los enfermos o discapacitados y las personas de la tercera edad, grupos sociales respecto de los cuales se han desarrollado acciones positivas que rompan con su especial condición de vulnerabilidad, así como también se han definido en la misma Ley 1448 de 2011 que debe dárseles un enfoque diferencial[42] a efectos de que sean estas poblaciones más vulnerables las que de manera prioritaria se beneficien de la ayuda humanitaria y de la atención integral por parte del Estado.

Así, cuando una persona es desplazada junto con su núcleo familiar, la necesidad de que sus derechos vulnerados sean restablecidos, exige que se haga de forma pronta y efectiva. Recuérdese que el desplazamiento no supone tan solo el desarraigo, sino que este hecho violento compromete otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, el mínimo vital, la dignidad, la salud, la integridad física, el derecho a una alimentación básica, al acceso a unos servicios mínimos de salud, y a unas condiciones mínimas de vida digna representada en una vivienda adecuada, entre otros. Así, para su restablecimiento y garantía, el Estado interviene a través de la UARIV y de las demás entidades autorizadas para tal efecto, con el reconocimiento y entrega de la ayuda humanitaria, como herramienta que incide positivamente y de manera transversal sobre la mayoría de los derechos fundamentales afectados a los desplazados, pues ésta, ya sea en sus etapas de (i) atención inmediata o de urgencia, o como ayuda de (ii) emergencia o de (iii) transición, entrega en diferentes momentos, distintos componentes de ayuda.

De esta manera, es claro que el Estado es el principal responsable en asistir a los desplazados con la ayuda humanitaria, sin que por ello niegue o impida que organizaciones internacionales o diferentes ONG colaboren en la tarea.[43]

Identificados los responsables de entregar la ayuda humanitaria y los destinatarios de la misma, el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, dispone la forma en que dicha ayuda debe ser entregada, señalando para ello que los desplazados “recibirán ayuda humanitaria de

acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa 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.” [44]

El anterior planteamiento normativo que señala de manera general la finalidad y forma en que la ayuda humanitaria se entregará, así como también determina a quien le será entregada, se reafirma en la naturaleza esencial del concepto de ayuda humanitaria entendida a la luz de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos[45], y más precisamente en los términos del Principio 18:

“1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.

2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad:

a) alimentos indispensables y agua potable;

b) cobijo y alojamiento básicos;

c) vestido adecuado; y

d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.

3. Se tratará en especial de garantizar que las mujeres participen plenamente en la planificación y distribución de estos suministros básicos.”

Los anteriores fundamentos dejan en claro, que la ayuda humanitaria es una obligación a cargo del Estado, y que la misma es una ayuda de naturaleza urgente e inmediata que tiene como finalidad primordial, proteger la subsistencia mínima de la población desplazada, asegurando de manera inmediata pero temporal, el cubrimiento de necesidades básicas como alojamiento, alimentación, vestido básico, elementos de cocina y

aseo personal y servicios médicos entre otros.

### 5.1.2 Características de la ayuda humanitaria

Como ya se explicó anteriormente, la ayuda humanitaria busca garantizar y proteger la subsistencia mínima de la población desplazada, entendida aquella como expresión del derecho al mínimo vital[46], pues es evidente que tras el abandono de su hogar o lugar de arraigo, las personas pierden por lo general, todos los medios de subsistencia que les permitía asumir de manera autónoma sus necesidades más elementales. Recientemente la sentencia T-702 de 2013, se ha referido a esta característica de la ayuda humanitaria como:

“[u]na expresión del derecho a una subsistencia mínima, de manera que ‘las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos,[47] (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales’ (...).

Este alcance de la ayuda humanitaria de emergencia como una medida encaminada a proveer la subsistencia digna de la persona y enmendar los derechos vulnerados se ha mantenido constante a lo largo de la jurisprudencia constitucional, en armonía con el principio de solidaridad y los requerimientos esenciales de las víctimas de desplazamiento forzado.”[48]

Así, mismo la jurisprudencia constitucional ha determinado que la ayuda humanitaria tiene unas características básicas, las cuales pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- (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:

(i) La ayuda humanitaria como medio para proteger la subsistencia mínima de la población desplazada, parte del desarrollo constitucional de la protección del derecho fundamental al

mínimo vital, el cual es entendido como la satisfacción de las mínimas condiciones que requiere toda persona para sobrellevar la vida en condiciones de dignidad humana.[49] Por ello, cuando el Estado hace entrega de la ayuda humanitaria a una persona desplazada, está garantizando necesidades básicas como alimentación, techo digno, vestido mínimo, asistencia médica, entre otros factores materiales. De esta manera si dicha ayuda se niega, retrasa o entrega de manera incompleta, no está cumpliendo con la finalidad para la cual fue creada, como es la de asegurar una mínima subsistencia de quien la requiere. Recuérdese, que esos componentes que integran la ayuda humanitaria, en cualquiera de sus expresiones, corresponden a los elementos mínimos de subsistencia digna, con los cuales cuenta una persona desplazada, y que en virtud de su total desprotección y vulnerabilidad, le es imposible proveérselas por sí misma. Por ello, son las autoridades competentes las que en estos casos, deberán, no solo suplir dichas necesidades básicas, sino prorrogar la entrega o suministro de las mismas, de manera permanente, hasta tanto desaparezcan las causas que impide que ese individuo pueda conseguirlas de manera autónoma.[50]

En la medida en que la ayuda humanitaria es una herramienta de carácter prestacional a cargo del Estado, que afecta de manera positiva al grueso de los derechos fundamentales conculcados a las personas desplazadas, es razón suficiente para que la misma sea considerada como un derecho fundamental. Así, el acceso a ella, como principal instrumento para restaurar de forma inmediata, oportuna y temporal los derechos fundamentales de la población desplazada, supone igualmente, el derecho a que ésta pueda ser reclamada por vía judicial, específicamente, por vía de la acción de tutela como derecho fundamental propio de la población desplazada.

De nuevo, la sentencia T-702 de 2013 fue clara al señalar sobre el particular lo siguiente:

“[I]a jurisprudencia de esta Corte ha expresado en relación con la naturaleza de derecho fundamental de la ayuda humanitaria que ‘no cabe duda de que su protección y garantía implica una carga prestacional de la cual es responsable el Estado. Sin embargo, esto no implica que no pueda ser considerada como un derecho fundamental de las personas desplazadas’.”[51]

(...).

“A partir de este criterio, la Corte ha indicado que dentro de las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la atención humanitaria constituye uno de los derechos mínimos de carácter fundamental que deben ser protegidos y garantizados por el Estado.”[52]

(ii) La ayuda humanitaria entendida como una asistencia de emergencia, implica que ante la imposibilidad que las personas desplazadas puedan seguir respondiendo por sus necesidades mínimas, el Estado, en desarrollo de sus obligaciones constitucionales y legales, así como en acatamiento a sus compromisos internacionales en materia de protección a los derechos humanos, debe satisfacer de manera provisional, la excepcional situación en que se encuentran las personas desplazadas. Es por ello, que como elemento esencial de la ayuda humanitaria, ésta ha de proveerse en estos momentos de emergencia, sin condicionamiento alguno, de tal manera, que la misma habrá de entregarse a todas las personas que se encuentren en la misma situación de desplazamiento, pero aplicando para su entrega un proceso de priorización en el que se benefician desde un primer momento, aquellos grupos humanos que por sus especiales condiciones de vulnerabilidad son beneficiarios de un enfoque diferencial., que los prioriza en la atención por parte del Estado, y por supuesto con la entrega de la ayuda humanitaria.

(iii) Vista la característica de apoyo de emergencia que tiene la ayuda humanitaria, ésta debe en consecuencia, prestarse o suministrarse de manera inmediata, urgente, oportuna y temporal.

En efecto, su entrega inmediata, es la forma en que el Estado debe responder ante la situación de desprotección a la que de manera repentina es expuesta una persona y su familia, como consecuencia del desplazamiento forzado. En razón a ello, la inmediatez en la entrega de la ayuda se entiende plenamente justificada en razón a la naturaleza misma de los componentes que la integran, los cuales son absolutamente necesarios para subsistir a diario. Por ello, no son de recibo los argumentos que pretendan restringir, limitar, desviar o negar la entrega inmediata de dicha ayuda. Estas mismas razones explican también, el hecho que dicha ayuda humanitaria sea entregada de forma urgente.

De otra parte, la ayuda humanitaria en todas sus etapas, y por supuesto, la denominada

ayuda de emergencia, debe ser suministrada por el Estado de manera rápida, en tanto la misma se orienta a garantizar el restablecimiento temporal de los derechos fundamentales conculcados. Ciertamente, “la población civil, necesitada de ayuda humanitaria, a causa de emergencias naturales o conflictos armados, tiene derecho a contar con recursos apropiados a sus circunstancias de apremio y desprotección[53], para acceder a los obligatorios programas estatales de asistencia y reparación, como prolongación natural i) del derecho a la vida[54], ii) de la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes[55] y iii) del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y de un nivel de vida adecuado[56] -artículos 1º, 2º, 5º, 9º, 11, 12 y 93 C.P.” [57].

En la medida en que el responsable de suministrar dicha ayuda humanitaria es el Estado, éste deberá prever dentro de su presupuesto, los recursos económicos suficientes para que aquella sea entregada de manera inmediata y urgente a todas aquellas personas que así lo requieran.[58] Por lo mismo, tampoco resulta aceptable de manera alguna, someter al conjunto de la población desplazada a esperas desproporcionadas o indefinidas en el tiempo, o proceder de forma tal, que la ayuda sea entregada de manera parcial o desagregada en el tiempo, con lo cual tampoco se estaría dando solución a las necesidades insatisfechas surgidas a consecuencia del desplazamiento, y por lo mismo la ayuda humanitaria se desnaturalizaría por completo.

Esta última consideración refiere a la oportunidad en la entrega de la ayuda, pues es claro que en la medida en esta solventará las necesidades básicas del momento, la entrega de manera fragmentada, en nada subsanará la situación de necesidad de quien la requiere, así como tampoco garantizará la efectiva protección de sus derechos fundamentales, pues debe aclararse, que la misma no está prevista o diseñada para asegurar necesidades pasadas, o aquellas que se lleguen a requerir en un futuro lejano.

Finalmente, la ayuda humanitaria es igualmente temporal, es decir, “no constituye una prestación a la que se tenga derecho de manera indefinida, sino que su otorgamiento está limitado a un plazo flexible dentro del cual se constate que la persona en condición de desplazamiento ha podido suplir sus necesidades más urgentes[59], superar las condiciones de vulnerabilidad y lograr reasumir su proyecto de vida. Esto es así porque la política pública en materia de desplazamiento tiene como propósito brindar las condiciones para que las personas no permanezcan indefinidamente en situación de desplazamiento,

sino que avancen hacia la estabilización socioeconómica y el autosostenimiento.”[60]

Explicadas brevemente las características de la ayuda humanitaria, es fundamental señalar que ésta se encuentra contemplada en el marco de la Ley 1448 de 2011 y en su Decreto reglamentario 4800 del mismo año, y está diseñada a partir de varios tipos de ayuda o apoyo, los cuáles se diferencian por el enfoque de las mismas en razón al momento en que estas son entregadas, o pueden ser reclamadas, y los componentes que la integran, tema que se pasará a explicar a continuación

### 5.1.3 Tipos de ayuda humanitaria

Entendido que la ayuda humanitaria tiene unas características específicas que la llevan a ser considerada como un derecho fundamental en cabeza solo de las personas desplazadas, la misma debe ser suministrada de manera inmediata, urgente, oportuna y temporal, pues suplirá las necesidades básicas insatisfechas de quien fue desplazado violentamente, y la misma se entregará mientras subsistan las condiciones que motivaron el desplazamiento de quien la reclama.

Lo anterior, llevó a la implementación de varios tipos de apoyos humanitarios, condicionando su entrega a criterios específicos según el caso, y dependiendo de factores preestablecidos legalmente, a efectos de que la política pública de apoyo integral a la población desplazada se preste en razón a las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentre una persona a consecuencia del desplazamiento forzado.

Así, la ayuda humanitaria será (i) de emergencia o inmediata; (ii) de emergencia, y (iii) de transición.

Debe recordarse, que mientras se implementa el RUV, el sistema de Registro Único de Población Desplazada -RUPD- tendrá plena validez por tener plena correspondencia en su finalidad funcional con el nuevo registro.[64]

(ii) Adelantando la explicación de la ayuda humanitaria de transición, esta fue definida por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 65, y corresponde a “[l]a ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de

Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.” [65]

En la medida en que sobre esta prestación no se dio reclamación alguna por parte de los accionantes de las tutelas aquí revisada, la Sala considera que no es relevante hacer mayor explicación sobre este tipo de ayuda.

(iii) En lo que concierne a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia (artículo 64 de la Ley 1448 de 2011[66] y artículos 109 a 111 del Decreto 4800 de 2011), la misma se entregará con posterioridad al registro de la víctima en el RUV (acto administrativo), y siempre que el hecho victimizante haya tenido ocurrencia dentro del año previo a su declaración. Esta ayuda humanitaria tiene componentes similares a los entregados en la ayuda humanitaria de urgencia o inmediata, y corresponden en esencia a alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, pero en esta instancia se entregará de acuerdo a una valoración o caracterización que determine las condiciones de vulnerabilidad, urgencia y necesidad de subsistencia mínima.

Inicialmente, resulta de vital importancia señalar, que el Registro Único de Víctimas -RUV- que se plantea como requisito previo para el reconocimiento de la ayuda de emergencia, debe cumplir con las especificaciones contempladas en los artículos 24 a 42 del Decreto 4800 de 2011, que señalan la manera en que debe crearse dicho registro; la utilización de un formato único; la información mínima que debe contener el acto administrativo de registro, entre otras exigencias. En los artículos 49 a 55 del mismo decreto, se indica la forma en que debe ser actualizada la información personal de quien en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 se ha considerado como víctima.[67]

Si bien el estar inscrito en el RUV, es un requerimiento de carácter administrativo esencial para imprimir orden y transparencia para la adecuada y eficiente atención a la población desplazada, la ausencia de dicho registro no puede suponer el desconocimiento por parte del Estado, de la condición de desplazado que tiene una persona, y por consecuencia, no

puede ser esgrimida la falta del mismo, como una razón aceptable para negar la atención y protección de sus derechos fundamentales de la población desplazada impidiéndole el acceso a los diferentes mecanismos y recursos destinados para afrontar su situación de desplazamiento.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha reiterado que “el desplazamiento forzado es una situación [de hecho] que se configura cuando se cumplen las circunstancias previstas en la ley[68]. El Registro de población desplazada es sólo un instrumento para el funcionamiento de la política pública para atender a esa población, y en esa medida, la inscripción en el mismo es un asunto de naturaleza distinta de la condición de desplazamiento forzoso[69]. Por lo anterior, estar inscrito en el Registro no es un requisito para que la población adquiera la condición de ‘desplazada por la violencia’[70]. Así, encontrarse en la situación fáctica que describe la ley basta para recibir la ayuda humanitaria sin que sea necesario estar registrado[71]. Por el contrario, circunscribir el reconocimiento de la ayuda humanitaria a aquellas personas que se encuentran inscritas en el Registro pone en riesgo y/o vulnera el derecho fundamental al mínimo vital[72].”[73]

De la misma manera, en tanto el registro en el RUV plantea unas exigencias mínimas para su creación y administración, la UARIV tiene igualmente la responsabilidad de realizar una completa y detallada “caracterización” de la persona desplazada y su núcleo familiar, con el compromiso de actualizar dicha información cada cierto tiempo, o cuando se advierta que las condiciones de la persona o el grupo familiar han variado. El inciso primero del artículo 82 del Decreto 4800 de 2011 dispone sobre el particular lo siguiente:

“Artículo 82. De la evaluación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta. La Unidad Administrativa especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe realizar la valoración de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, por lo menos una vez cada dos (2) años para cada hogar. Si el hogar cumple con los criterios de cesación se emitirá el acto administrativo, en caso contrario, deberá realizarse una nueva valoración. (...).” (Énfasis agregado).

De esta manera, al contarse con una información actual y fiel de la real situación de vulnerabilidad en que se encuentra la persona desplazada, se asegura el efectivo acceso de todos los desplazados a los diferentes componentes de la ayuda humanitaria en sus

diferentes etapas, así como la posibilidad de que dicha ayuda le sea prorrogada en su entrega. Este es el caso de aquellas personas que reclaman la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, cuya entrega se mantendrá en el tiempo, en tanto subsistan las condiciones de vulnerabilidad y desprotección, surgidas con ocasión del desplazamiento.

Si bien parágrafo 3° el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011 señala que la ayuda humanitaria de emergencia se prorrogará por una sola vez, en sentencia C-438 de 2013, ya citada la Corte declaró su exequibilidad condicionada, “bajo el entendido que la ayuda humanitaria se podrá entregar por más de una vez cuando se demuestre que la víctima no ha superado la situación de emergencia. Esto, por cuanto la prórroga de la ayuda humanitaria y la presunción constitucional de prórroga automática está prevista por los Autos 092 de 2008 y 006 de 2009 (de la Comisión de seguimiento de la atención a la población desplazada) reiterada en distintas sentencias de tutela, permiten entender que las demás víctimas también pueden llegar a ser beneficiarias de dichas prórrogas si se encuentran en un escenario de urgencia extraordinaria similar o aún no se encuentran en condiciones de asumir su autosostenimiento. Incluso, podrían llegar a favorecerse de la prórroga automática de la ayuda humanitaria cuando se encuentren en situaciones de vulnerabilidad acentuada e indefensión extrema que suponga su necesidad.”[74]

Por lo anterior, la UARIV deberá tener absoluta claridad de la cesación de las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de una persona que ha sido objeto del desplazamiento forzado, para rechazar la petición de prórroga de la dicha ayuda humanitaria. Para ello, el Decreto 4800 de 2011 estableció en los artículos 79 a 83 todo un procedimiento que permite determinar de manera concreta, a partir de unos indicadores de goce efectivo de derechos básicos y restablecimiento económico y social, cuándo se estaría frente a una efectiva cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

Cabe resaltar, que para tal fin, la UARIV podrá contar con la información de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, así como de los datos que obtenga con la realización de la verificación de la situación de vulnerabilidad en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional del lugar en donde reside la persona.

Lo anterior supone entonces, que la UARIV sustentará la valoración que haga de cada

persona, en especial cuando se solicita la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, a partir de (i) la información depositada en la Red Nacional de Información y (ii) de la verificación real del estado actual de vulnerabilidad en que se encuentre la persona desplazada. Ello, implica en consecuencia, que no puede asumirse como definitiva una valoración de cesación de la condición de vulnerabilidad teniendo como única fuente de información la obtenida de manera parcial de la Red Nacional de Información, como cuando consulta solo algunas de las fuentes de información que comparten sus bases de datos con la referida Red. Este es el caso de la consulta que se hace a la página electrónica del Ministerio de la Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud – FOSYGA- de cuya base de datos, se puede confirmar si un desplazado está o no afiliado al régimen contributivo en salud.

En la medida en que la UARIV debe, en los términos del párrafo 1° del artículo 81 del Decreto 4800 de 2011, diseñar y formular, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de este decreto, los lineamientos para que los alcaldes realicen la verificación de la situación de vulnerabilidad de una persona desplazada, ello, reafirma aún más, la importancia de que la comprobación de la situación actual y real del desplazado, es una herramienta esencial para determinar si esa persona desplazada ya ha alcanzado la garantía plena y efectiva de sus derechos fundamentales, y ha superado la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta causada por el desplazamiento forzado.

Por ello, mientras se alcanza dicha etapa de cesación de la condición de vulnerabilidad, la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia en sus diferentes componentes, deberá seguirse otorgando de acuerdo a las condiciones particulares de cada individuo y al grado de vulnerabilidad en que se encuentre. Para ello, el artículo 110 del Decreto 4800 de 2011 desarrolla un sistema de tasación que evaluará la situación particular de cada víctima, así como el nivel de vulnerabilidad en que se encuentra, a efectos de que la ayuda humanitaria de emergencia que se le entrega o cuya prórroga se reclama, supla de la mejor manera posible, todas sus necesidades básicas.

“Artículo 110. Tasación de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y transición. Con el fin de establecer los componentes y montos a entregar en cada una de las etapas descritas, se evaluará la situación particular de cada víctima y su nivel de vulnerabilidad, producto de causas endógenas y exógenas al desplazamiento forzado,

según las siguientes variables:

1. Carácter de la afectación: individual o colectiva.
2. Tipo de afectación: afectación médica y psicológica, riesgo alimentario, riesgo habitacional.
3. Tiempo entre la ocurrencia del hecho victimizante y la solicitud de la ayuda.
4. Análisis integral de la composición del hogar, con enfoque diferencial.
5. Hechos victimizantes sufridos además del desplazamiento forzado.

Una vez analizadas estas variables, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas procederá a la programación y entrega de los componentes de ayuda humanitaria, de acuerdo con las estrategias diseñadas para este fin.”

Así, este sistema de tasación, justifica el modelo de “caracterización”, que además de identificar las necesidades de cada individuo, busca igualmente, alcanzar la eficiente ejecución de los recursos presupuestales dispuestos por el Estado para tal fin. Sin embargo, y en la medida en que la ayuda humanitaria de emergencia se caracteriza por su temporalidad, es claro que si los motivos que generaron el desplazamiento desaparecen y las personas logran el restablecimiento de sus derechos por su propia cuenta, se entenderá que se ha superado la situación de emergencia tal y como lo contempla el artículo 117 del Decreto 4800 de 2011. Con todo, si dicha condición de vulnerabilidad solo ha sido superada de manera parcial, las personas podrán beneficiarse de los demás componentes de la atención integral, con el fin de avanzar en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, si aún estos factores persistieren. Este es el caso de la persona desplazada que de manera ocasional y transitoria accede a un trabajo formal, pero por la precariedad de las condiciones laborales y por la brevedad en su duración, no puede ser entendida como una efectiva “superación” de la situación de vulnerabilidad propia del desplazamiento.

“Artículo 117. Superación de la situación de emergencia. Con base en la información recopilada a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del

hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación, a través de alguna de las siguientes fuentes:

2. Participación del hogar en 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. (Énfasis agregado)
5. Participación del hogar en programas de empleo dirigidos a las víctimas.

Una vez se establezca que el hogar cuenta con acceso a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación a través de alguna de las fuentes mencionadas, se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado y se realizarán las remisiones correspondientes para garantizar el acceso a los demás componentes de la atención integral, con el fin de avanzar en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.”

Finalmente, debe anotarse que en algunos casos, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia no deberá estar sujeta a que la persona que la requiera la solicite previamente, pues tal y como lo ha considerado esta Corte en el Auto A-099 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, del cual se hablará a continuación con mayor profundidad, resaltó que en algunos casos en los que las personas desplazadas ya presentaban antes de del desplazamiento, algún grado de vulnerabilidad, por ser de la tercera edad, estar enferma o discapacitada, o mujeres o menores de edad, en cuyos casos el enfoque diferencial al que ya se hizo alusión y que se contempla por la Ley 1448, permite que la prórroga en la entrega de la ayuda de emergencia se haga de manera automática.

6. Auto A-099 de 2013. Diagnóstico de las falencias en la entrega de la ayuda humanitaria. Importancia para la resolución de la presente sentencia.

Como consecuencia de la vulneración masiva y reiterada de los derechos constitucionales

de la población desplazada, surgida a partir de una violencia armada o como consecuencia de problemas de orden estructural y sistemático, la Corte Constitucional, declaró en la sentencia T-025 de 2004 “la existencia de un estado de cosas inconstitucional”. A raíz de tan grave problema, y en uso de la facultad que le confiere el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 según el cual “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”[75], la Corte decidió conservar la competencia respecto de la sentencia T-025 de 2004, a efectos de poder verificar el cumplimiento de las órdenes allí impartidas y que fueron dictadas para procurar la superación del estado de cosas inconstitucional.

Así, en desarrollo de esta competencia constitucional, la Corte ha proferido numerosos autos de seguimiento, concentrado su análisis en algunos de ellos, en el tema concerniente a las fallas y ajustes que se han propuesto respecto de la adecuada entrega del componente de la ayuda humanitaria.

Si bien han sido varios pronunciamientos sobre el tema (autos 178 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 008 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 314 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 383 y 385 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y el 219 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), el más reciente corresponde al Auto 099 proferido el pasado 21 de mayo de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). En este, la referida Sala Especial de Seguimiento se pronunció sobre los últimos documentos presentados por el Gobierno Nacional en respuesta al auto 219 de 2011[76], es decir, los informes del 08 de noviembre del 2011[77], del 08 de mayo de 2012[78], del 10 de agosto de 2012[79], y del 18 de octubre de 2012[80].

El auto 099 de 2013 dictado por la Sala Especial de Seguimiento, identificó tres tipos de falencias en este tema:

- (i) Deficiencia para la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda inmediata o de urgencia;
- (ii) Falencia para la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de su prórroga; y,

(iii) Falencia en el caso de la ayuda de transición.

En el caso de la ayuda humanitaria de emergencia, se distinguen igualmente varios tipos de deficiencias, tanto en la entrega, como en su prórroga y estas corresponden a las siguientes:

(i) Dificultades que se presentan para el adecuado acceso a la oferta estatal;

(ii) Dificultades para el reconocimiento tanto de la ayuda como de su prórroga por parte de las autoridades nacionales;

(iii) Dificultades por la ineficacia en la notificación o ausencia de ésta al momento de hacer efectiva la entrega de la ayuda humanitaria o de la prórroga; y,

(iv) Dificultades por la inoportuna y baja cobertura en la entrega de la ayuda de emergencia y de su prórroga.

La problemática que afecta a desplazados como los aquí accionantes, radica en la deficiencia correspondiente a la dificultad para el reconocimiento tanto de la ayuda como de su prórroga por parte de las autoridades. En efecto, en los casos objeto de revisión, la problemática está centrada en la exigencia por parte de los responsables en entregar la ayuda humanitaria de emergencia, del cumplimiento de requisitos adicionales a los legalmente establecidos, como ocurre cuando, a partir de apreciaciones hechas con base en información recibida de manera parcial o incompleta, se pueda suponer que han mejorado todos los factores de calidad de vida, así como las condiciones socio económicas de un individuo o de su grupo familiar. Este es el caso de la persona que se presume se encuentra laborando y devengando un salario, en razón a la supuesta afiliación al régimen contributivo en salud que se identificó al consultar una base de datos en la que se registra éste tipo de información.

En el referido Auto 099 de 2013, al hacerse el diagnóstico de las falencias detectadas respecto a la ayuda humanitaria, se analizó el problema de la presunta superación de las condiciones de vulnerabilidad a raíz de un reporte de afiliación al régimen contributivo en salud. Así dijo dicho Auto:

“En lo atinente a las otras falencias que impiden que el reconocimiento de la ayuda

humanitaria sea fiel con las circunstancias materiales y las condiciones reales en las que se encuentra la población desplazada, tal como consta en el diagnóstico realizado en este pronunciamiento, -más precisamente, se trata de las situaciones en las cuales no se reconoce la ayuda humanitaria de emergencia porque la población desplazada se encuentra en situaciones que si bien pueden ser indicativas de la situación socioeconómica en la que se encuentra esa población, no reflejan por sí mismas una mejora en la situación de vulnerabilidad, y cuando las autoridades niegan la ayuda con base en requisitos que no se encuentran en la ley-, esta Sala Especial quiere llamar la atención acerca de dos aspectos que están ocurriendo en el marco de la nueva ley de víctimas, a saber: los efectos que está produciendo la afiliación al régimen contributivo de seguridad social en materia de ayuda humanitaria de emergencia, es decir, el no reconocimiento de la ayuda humanitaria por el sólo hecho de encontrarse el solicitante afiliado a dicho régimen, por un lado; (...)

Este tipo de variables, entre otras, son las que determinan en últimas la situación socioeconómica del solicitante y no su afiliación. A pesar de lo anterior, en el diagnóstico de esta providencia, al igual que en algunos de los informes presentados por el Gobierno Nacional[81], y en las respuestas por parte de la Unidad de Atención a las peticiones elevadas por personas desplazadas que solicitaban la ayuda humanitaria[82], esta Sala encontró que no se reconoce la ayuda humanitaria por la sola afiliación al régimen contributivo. En la respuesta estatal se aduce el artículo 117 del decreto 4800 de 2011[83] como argumento para no reconocer la ayuda humanitaria de emergencia. Sin embargo, la Corte hace énfasis en que en dicho artículo se establece que “a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación” (énfasis agregado), y que en esa medida, la sola afiliación al régimen contributivo no es suficiente para determinar el acceso efectivo del solicitante a tales componentes ni se contempla como una causal autónoma en dicho artículo para no reconocer la ayuda..”

En respuesta a este diagnóstico la referida Sala de Seguimiento recordó en el citado Auto, que esta Corporación rechazó el no reconocimiento de la ayuda humanitaria por el simple hecho de aparecer en una base de datos como afiliado al régimen contributivo en salud. “Sobre esta última situación la Corte sostuvo que la sola afiliación al régimen contributivo de seguridad social no elimina la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, y en esa medida, no le puede hacer perder los derechos que esa

calidad le confiere[84].

La anterior circunstancia fue identificada por la Sala Especial de Seguimiento, como la primera de las sub-reglas, según la cual “se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con la situación en la que se encuentra esa población.”

Las otras sub-reglas establecidas en dicho auto como factores que vulneran el derecho al mínimo vital de la población desplazada que reclama la ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga son: (i) cuando la asistencia humanitaria se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo y de manera incompleta[85], y (ii) cuando la entrega de la ayuda humanitaria no se acompaña del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada. La efectividad de la ayuda humanitaria depende de la existencia del acceso a tales salidas.[86]

Por lo anterior, la falencia detectada en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia o de su prórroga, justificada en la presunción de la superación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta por la sola afiliación al sistema de la seguridad social, vulnera de plano, el derecho al mínimo vital y a la mínima subsistencia de quienes reclaman la entrega de dicha ayuda.

Debe anotarse, que la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga genera un gran impacto positivo respecto de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, en la medida en que dicha población encuentra en el Estado y en especial en dicha ayuda, el medio para suplir de manera temporal sus necesidades más elementales, lo que les garantiza de manera temporal una subsistencia digna. Esta razón es suficiente para que la ayuda de emergencia se prorrogue hasta tanto se encuentren debidamente probados los criterios que permitan asumir de manera concluyente, que se ha superado la situación de emergencia, y las personas pueden acceder a otro tipo de apoyo como parte de la atención integral a la población desplazada, como lo es, el acceso a la oferta social del Estado.

Por lo mismo, la ayuda humanitaria no podrá suspenderse abruptamente o su prórroga negarse, con razones que no sean consecuencia directa de la plena y absoluta verificación de la situación real de la persona desplazada, la cual se obtendrá a partir de la información contenida en la Red Nacional de Información, y de la verificación que se haga a la situación actual de la víctima. Pero tampoco pueden, quienes se ven beneficiados con este tipo de ayudas, suponer que las mismas les serán suministradas de manera indefinida y pretender en consecuencia, desarrollar su proyecto de vida a partir de la entrega indefinida de estas.[87]

En consecuencia, no es de recibo para esta Sala, la negativa que pueda oponer la UARIV, a la prórroga de dicha ayuda, cuando quiera que la misma se sustente en una información fragmentada, o en informes de los cuáles no se tenga la certeza que se hayan agotado de manera previa todos los mecanismos de verificación de la situación real y actual de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la víctima que reclama una nueva entrega de dicha ayuda.

Por lo anterior, en el Auto 099 de 2013, se hizo especial énfasis en que si bien el mismo Gobierno Nacional, justificó su negativa en otorgar una prórroga a la ayuda humanitaria, alegando que se estaba ante el supuesto jurídico planteado en el artículo 117 de la Ley 1448 de 2013, relativo a la superación de la situación de emergencia, esta Corporación le aclaró que la misma norma es muy clara en indicar “que ‘a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación’ (énfasis agregado), y que en esa medida, la sola afiliación al régimen contributivo no es suficiente para determinar el acceso efectivo del solicitante a tales componentes ni se contempla como una causal autónoma en dicho artículo para no reconocer la ayuda.”

En consecuencia, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, concluyó que la sola afiliación al régimen contributivo en salud, no elimina la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, y esa afiliación no puede ser tenida como argumento para hacer perder los derechos que esa calidad les confiere como víctimas que son. Por esta razón, y por la necesidad de garantizar de manera, efectiva, oportuna, inmediata y plena la protección del derecho fundamental al mínimo vital, la Sala resolvió en el numeral octavo del citado Auto 099 de 2013, ordenar lo

siguiente:

“Octavo.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en adelante, se ABSTENGA de negar la solicitud de ayuda humanitaria de la población desplazada a partir de la sola afiliación al Régimen Contributivo de Seguridad Social; la sola consideración de un número determinado de ayudas entregado con anterioridad; o cualquier otro requisito, formalidad y apreciación que no sea fiel con la situación en la que se encuentra la población desplazada, o que no se encuentra establecida en la ley, Tal decisión, por el contrario, siempre tiene que atenerse a las condiciones materiales y a las circunstancias reales en las que se encuentra la población desplazada en los términos de la jurisprudencia constitucional recogida en este pronunciamiento.” (Énfasis agregado).

De esta manera, advierte la Sala de Revisión, que la ayuda humanitaria de emergencia deberá entregarse y prorrogarse, mientras perduren las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que aqueja al individuo que ha sido desplazado, y la misma solo podrá negarse previo informe en el que la cesación de dicha situación de vulnerabilidad, este plenamente justificada en una información obtenida, por la UARIV o sus responsables a nivel territorial a partir de los datos suministrados por la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas y por la verificación que se haga en el momento, de la real situación de la víctima. Solo así, y no de otra manera, la ayuda humanitaria de emergencia podrá negarse en su prórroga.

En lo que respecta a la población que se beneficia por el enfoque diferencial, la entrega de la ayuda humanitaria deberá hacerse de manera automática, tal y como se contempla en el anotado Auto 099 de 2013.

“Ahora, en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 la Corte ha establecido que algunos de los grupos que presentan mayores niveles de vulnerabilidad dentro de la población desplazada tienen el derecho a que la prórroga de la ayuda humanitaria se realice de manera automática, es decir, de manera ininterrumpida y sin necesidad de condicionarla a una verificación previa hasta que demuestre que el afectado está en condiciones de auto sostenerse. Tal es el caso de las mujeres desplazadas[88] y las personas desplazadas con discapacidad[89]. Las consideraciones anteriores han sido reiteradas en varias ocasiones por la Corte Constitucional en sede ordinaria de tutela. En

estos pronunciamientos, teniendo en cuenta que el status de desplazado es una condición material concreta, ‘en especial cuando se trata de discapacitados y de mujeres cabeza de hogar’, esta Corporación ha ordenado a las entidades responsables la aplicación de la prórroga automática[90].”[91]

Explica igualmente dicho auto, que en el supuesto de las personas cuya prórroga automática ha de ser la regla general, la UARIV debe invertir su natural función de primero verificar el real estado de vulnerabilidad de la persona para luego proceder a entregar la ayuda humanitaria. Entonces, en el caso de la prórroga automática se procede al contrario: se entrega la ayuda humanitaria luego de recibir la petición, y posteriormente se evalúa la condición de vulnerabilidad, lo que permitirá entonces, determinar si se suspende la entrega.

“En estos casos ‘basta el conocimiento efectivo [por parte de las autoridades responsables] de la situación que amerita dicho trato, para que su deber surja y consiguientemente, de no cumplirse, resulten vulnerados sus derechos’[92]. Bajo estas circunstancias no se puede condicionar el suministro de la ayuda a una evaluación previa[93].”[94]

Finalmente, en algunos casos especiales, resulta excesivo para algunos desplazados el deber mínimo de elevar una petición de entrega o prórroga de la ayuda humanitaria, pues dada su condición de extrema vulnerabilidad, esta carga resulta inaguantable. Por ello, en estos casos, el pretender imponer el requisito de la previa petición de entrega de la ayuda o de la comprobación anticipada de la real situación de vulnerabilidad, supondría la desnaturalización de la prórroga automática, y por consiguiente, la afectación del derecho al mínimo vital de esta población desplazada.

## 7. Casos concretos

### 7.1 Aspectos fácticos comunes a todos los casos.

(i) En todos los expedientes se confirmó que los accionantes y sus grupos familiares se encuentran debidamente inscritos en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, hoy denominado como Registro Único de Víctimas -RUV-.

(ii) En todos los casos, los desplazados y sus familias recibieron en una o varias

oportunidades la ayuda humanitaria emergencia.

(iii) De los hechos relatados en todos los expedientes, ninguno de los accionantes manifestó estar padeciendo alguna enfermedad, encontrarse afectado por algún tipo de discapacidad, o estar sometido a un tratamiento médico. Solo en el expediente T-3.882.3670 (accionante Josefina Mercedes Rivero Restrepo), se aportaron pruebas documentales en las que se pudo confirmar, que al menos uno de los miembros del núcleo familiar (su esposo) padecía una enfermedad que le ha impedido o limitado en la obtención de un empleo, Si bien se argumentó en el mismo expediente que su hija menor y la propia accionante se encontraban igualmente enfermas no obra prueba alguna de ello. A pesar de ello, podría pensarse que este grupo familiar podría ser beneficiario de la prórroga automática en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, por su especial condición de personas enfermas. Sin embargo, debe recordarse que de este grupo familiar hacen parte otras dos personas adultas, hijos de la actora y que se encuentran en capacidad de laboral, pues nada se dice respecto de estas, en el sentido de que también se encuentren enfermas o discapacitadas, o ya no hagan parte de dicho núcleo familiar.

(iv) En todos los casos, los accionantes, se encuentran dentro del rango de edades que los hace parte de la población económicamente activa, además de verificarse que todos los casos cuentan con uno o varios menores de edad a su cargo.

(v) A todos los tutelantes les fue negada su petición de prórroga de ayuda humanitaria por aparecer afiliados al sistema general de seguridad social en salud como beneficiarios activos del régimen contributivo. En uno solo de los casos, expediente T-3.974.370 (accionante Mario Andrés Ruíz Rubio) existe una carta de su E.P.S. en la que se indica que dicha persona se desafilió del régimen contributivo.

(vi) En todos los casos, excepto en el expediente T-3.989.886 (accionante María Aida Godoy Vargas) la petición interpuesta por los accionantes ante la UARIV solicitando la prórroga de la ayuda de emergencia, fue efectiva y prontamente resuelta. En el caso exceptuado, la entidad accionada, reconoció que solo daría una respuesta de fondo, luego de que hubiese agotado el trámite de caracterización que le permita verificar la real condición de la actora.

(vii) En todos los casos, la Corte Constitucional consultó las páginas electrónicas tanto del

FOSYGA[95] como del RUAF[96] el día 22 de octubre del presente año, con el fin de verificar de manera más concreta, la real situación de los accionantes, advirtiendo por demás, que en los reportes de cada uno de los actores, la información consultada presentaba actualizaciones muy recientes, siendo la más antigua la realizada el 29 de julio de 2013, y la más reciente la realizada el 3 de octubre de este mismo año. Así, de la información reportada por el FOSYGA se encontró lo siguiente:

- Todos los accionantes se encuentran efectivamente afiliados al régimen contributivo en salud en calidad de beneficiarios activos y su vinculación se ha mantenido de manera continua por lo menos por espacio de siete meses, en algunos casos hasta el mes de marzo del presente año, y otros hasta el mismo mes de septiembre del mismo año.

- Solamente en el caso del señor Julio Manuel Mendoza Sena (expediente T-3.965.845), su afiliación al régimen contributivo en salud aparece en calidad de cotizante, pero su cotización no se hace siempre por 30 días compensados al mes, pues en varios de los meses reportados dicha liquidación de aportes se hace por una o dos semanas o por algunos días, como es el caso del mes de septiembre de 2013, en el que solo se compensó un día de cotización. Esta sola circunstancia confirma la precariedad de los trabajos en que logra engancharse.

En la página de Registro Único de Afiliados a la Protección Social – RUAF, se pudo verificar lo siguiente:

- Respecto a afiliación a fondos de pensiones varios de los actores han tenido registro de aportes pero se encuentra actualmente inactivos, y otros jamás se han afiliado a pensiones. Solo el señor Argiro de Jesús Gómez Gallego (expediente T-3.972.541) se encuentra como cotizante activo.

- En cuanto a afiliación a riesgos profesionales, se encuentra como activos los señores Julio Manuel Mendoza Sena, Mario Andrés Rubio y Nelly Margoth Sibaja Martínez, (expedientes T-3.965.845, T-3.974.370 y T-3.974.501, respectivamente).

- En lo que corresponde a vinculación a fondos de cesantías, la regla general es que no han tenido afiliación alguna o se encuentran inactivos.

Respecto a reportes de cajas de compensación, solamente los accionantes Argiro de Jesús Gómez Gallego (expediente T-3.972.541) aparece como afiliado activo a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia -CONFAMA-; Mario Andrés Ruíz Rubio (expediente T-3.974.370) afiliado activo a la Caja de Compensación Familiar -COMPENSAR- y Luz Adriana Zuluaga Moreno (expediente T-3.974.550) afiliada activa a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia -CONFAMA-.

(viii) Si bien la UARIV manifiesta que todos los accionantes fueron objeto de la respectiva caracterización, dicha entidad desconocía la real situación de vulnerabilidad de estos desplazados para la fecha en que solicitaron la prórroga de la ayuda humanitaria, pues en todos los casos, ya sea del análisis de la respuesta entregada a los accionantes y que fuera aportada al proceso, o en la respuesta emitida en el trámite de las acciones de tutela en que dio respuesta, esta entidad siempre manifestó que la negativa a otorgar la prórroga de la ayuda humanitaria, tuvo como apoyo o respaldo probatorio, la simple consulta en la base de datos del FOSYGA.

(ix) Finalmente, se advirtió que en la gran mayoría de los casos, los accionantes manifestaron la imposibilidad o enorme dificultad para acceder a los demás programas y planes de ayuda con que cuenta el sistema nacional de apoyo a la población desplazada, concernientes a los programas de apoyo a proceso productivos a nivel rural, así como los de formación y capacitación para adultos, entre otros.

(x) Particular atención presenta el caso de la señora Judith de Ángel González (expediente T-3.970.137), quien por vivir en el municipio de Aguas Blancas (César) en el que no existe oficina de atención de la UARIV, le resulta especialmente difícil acceder a la información de planes y programas de apoyo a los que tiene derecho en razón a su situación de desplazamiento. En efecto, la Corte ha considerado a través de su jurisprudencia, que no resulta de recibo imponer a las personas desplazadas cargas inaguantables para acceder a la ayuda humanitaria, y mucho menos, suponer que sea la población desplazada, la que además de encontrarse en una situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, sea esta la que deba incurrir en costos adicionales por concepto de transporte de un sitio a otro en persecución del Estado para que éste cumpla con su responsabilidad constitucional y legal de brindarle apoyo.

En este caso, y de acuerdo con lo señalado sobre el particular en el Auto 099 de 2013, se reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno para mejorar la atención primaria, con un mayor número de unidades móviles y más puntos de atención. Sin embargo, subsiste la preocupación que la atención se concentre, casi en su totalidad, a través de los anotados puntos de atención, pero no obra prueba alguna en los expedientes objeto de revisión, que para ese momento, ya se hubiesen implementado los acuerdos de trabajo que deben crearse entre el Gobierno y aquellos municipios que no cuentan con dichos puntos de atención, a efectos de que se coordine la asistencia a la población desplazada “mediante enlaces designados por las Alcaldías (Personerías, Secretarías Municipales o Distritales, etc.)”[97]

Esta ayuda habrá de cumplirse en desarrollo de los principios de corresponsabilidad y subsidiaridad que asegurarán la adecuada atención a la población desplazada. Para tal efecto el anotado auto en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

Tercero.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que diseñe e implemente una estrategia con vocación de sostenibilidad, integralidad, y cobertura nacional, para facilitar el acceso de las personas desplazadas a la oferta de ayuda humanitaria de emergencia, que contenga, como mínimo, un análisis acerca de la actual cobertura y aquella que se considera óptima, la distancia que falta por recorrer para superar las falencias diagnosticadas en esta providencia y los plazos en los que se hará, de tal manera que la implementación de los puntos de atención, la contratación de facilitadores, y la adquisición de vehículos no se limiten a esfuerzos aislados, discontinuos y paliativos en algunos municipios o departamentos que presentan focos o picos de mayor intensidad, sino que exprese la materialización de compromisos adquiridos y exigibles, dirigidos a facilitar el acceso de la totalidad de la población desplazada a lo largo y ancho del país. Especial énfasis debe tener el funcionamiento de los acuerdos de trabajo que el Gobierno Nacional afirma realizar con las alcaldías para coordinar con sus enlaces (Personerías, Secretarías Municipales o Distritales, etc.) la atención de la población desplazada en los casos en los que los municipios no cuentan con tales puntos de atención. Tal estrategia deberá ser presentada ante esta Sala Especial de Seguimiento, en medio físico y magnético, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de este auto, al igual que los resultados alcanzados a la fecha (...).” (Énfasis agregado).

## 7.2 Resolución de los casos en particular.

7.2.1 Expedientes T-3.882.370, T-3.965.845, T-3.965.937, T-3.970.137, T-3.974.370, T-3.974.550, y T-3.989.886.

En los expedientes aquí referidos se pudo advertir, que si bien los accionantes se encuentran afiliados al régimen contributivo en salud en calidad de beneficiarios, en todos ellos, la entidad accionada siempre argumentó como única razón y como fundamento suficiente para negar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la existencia de afiliación al régimen contributivo en salud, sin soportar su decisión en informaciones adicionales o cuando menos a partir de un informe generado luego de que se hubiese revisado, la real situación de vulnerabilidad de los accionantes. Ello supone en consecuencia, el desconociendo de su responsabilidad legal de la efectiva comprobación de la situación actual de vulnerabilidad de los desplazados que reclaman dicha ayuda.

Incluso, de la revisión de la información contenía en las base de datos del FOSYGA se pudo constatar que en algunos de los casos, los accionantes aparecen con reportes de afiliación al régimen contributivo en salud, con liquidaciones de aportes hechos por algunos días y no por meses completos, lo que confirma en buena medida la precariedad de los trabajos para los que fueron contratados. o la brevedad de los contratos laborales que logran conseguir. La anterior circunstancia desvirtuaría la presunta superación de la condición de vulnerabilidad de estos desplazados y de sus grupos familiares, dejando sin sustento el argumento de la hipotética autonomía económica alcanzada a partir de un trabajo con las condiciones aquí descritas. Por el contrario, el resultado de dicho análisis, reafirmaría en buena medida, la forma ligera en que la UARIV estaría consultando la información disponible en la Red de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, al limitar su consulta a la página electrónica del FOSYGA, dejando de lado una mayor y más completa base de datos con que cuenta la Red de Información de la cual extrae la información, pues la pluralidad de datos allí contenidos, le podrían dar un panorama más completo de la real situación del desplazado. Con todo, además de tener a su disposición la Red de Información, la UARIV podrá recavar directamente, o por intermedio del Comité Territorial de Justicia Transicional del lugar en donde reside la persona, información más actual y detallada del nivel de vulnerabilidad del desplazado y su grupo familiar, lo cual se logrará por vía del proceso de verificación.

En efecto, tal y como lo señalara la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 al dictar el Auto 099 de 2013, la consulta hecha en la Red de Información por parte de la UARIV, no le permite inferir con detalle, las condiciones exactas del presunto vínculo laboral, el ingreso económico efectivamente percibido, la condición actual y real del accionante y de su núcleo familiar, como tampoco le permite determinar, si en efecto, dicho núcleo familiar se está beneficiando del supuesto ingreso económico que percibe el desplazado por la presunta relación laboral que tenga en ese momento.

En el caso de la señora Rivero Restrepo (expediente T-3.882.370), la UARIV también esgrimió como fundamento para negar la prórroga de la entrega de la ayuda humanitaria, el hecho de que en tanto el desplazamiento forzoso del cual fue víctima junto con su grupo familiar había ocurrido hacía más de 10 años, el simple transcurso del tiempo permitía suponer que las razones de su actual situación de vulnerabilidad no son consecuencia directa de desplazamiento ocurrido en esa fecha.

Sobre el particular, la Sala recuerda en el Auto A-099 de 2013, que el no reconocimiento de la entrega de la ayuda humanitaria bajo la falsa premisa de que el simple paso del tiempo disminuye la condición de vulnerabilidad, corresponde a una apreciación ligera, que desconoce las verdaderas condiciones materiales y las circunstancias fácticas en la que se encuentra esa población. Es tan equivocado dicho planteamiento que una de las circunstancias, que por el contrario suele agravar la situación de vulnerabilidad de una persona desplazada con el simple paso del tiempo[98], es el caso de las personas de la tercera edad. Sin embargo, con una simple revisión de los hechos narrados por la actora, se observa que en su caso, la evolución de la enfermedad de piel de su esposo ha evolucionado de manera negativa al pasar el tiempo, al punto que ahora esta se califica en los informes médicos como un cáncer de piel, circunstancias que dificulta la consecución de un trabajo por parte de dicho desplazado.

El caso del señor Ruíz Rubio (expediente T-3.974.370) confirma que si bien el actor tuvo una vinculación laboral relativamente estable, la misma ya terminó, hecho que demostró el mismo el actor al aportar a la tutela, una carta fechada el 8 de abril de 2013, suscrita por la Gerente de Operación Comercial de la E.P.S. SALUD TOTAL en la que certifica que el accionante se encuentra desafiliado, situación que concuerda plenamente con el reporte que aparece en la página electrónica del FOSYGA. Así, es claro que ante la necesidad de

suplir las necesidades básicas personales y de su grupo familiar del que hacen parte sus cinco hijos menores de edad, el accionante solicitó le fuese prorrogada la ayuda humanitaria que en algún momento dentro de su condición de desplazado ya le fue entregada.

#### 7.2.2 Expedientes T-3.965.931, y T-3.972.541

Para los casos de los accionantes Johana David Zapata y Argiro de Jesús Gómez Gallego, su situación actual de vulnerabilidad no se advierte tan clara como en los demás expedientes, a pesar de que en sus casos, tampoco adelantó la verificación que debió realizar la UARIV respecto de su real situación de vulnerabilidad.

En efecto, en el caso de la señora David Zapata, la declaración hecha por el secretario del juzgado de primera instancia, permitió establecer, que en efecto su esposo se encuentra laborando en la actualidad, pero que desafortunadamente lo que percibe como salario no es suficiente.

Por otra parte, en el caso del señor Gómez Gallego, a pesar de que su grupo familiar es bastante numeroso y que de este hacen parte varios menores de edad, los informes obtenidos en las páginas electrónicas del FOSYGA como de la RUAF permite determinar, con moderada certeza, que su vinculación laboral cumple en gran medida con las exigencias legales de los beneficios normales fruto de una relación laboral normal.

No obstante, en estos dos casos, igualmente la UARIV solo soportó su decisión de negar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia en una información parcial y por lo mismo incompleta, amén de no contarse con la verificación que debió surtir para determinar la real situación de los accionantes, valoración que como se advirtió en las demás acciones de tutela tampoco se cumplió.

Finalmente, en el caso de la señora Nelly Margoth Sibaja Martínez (expediente T-3.974.501) es claro que la prórroga que procede es la automática, por ser la regla jurídica aplicar en razón a los elementos fácticos que rodean a la actora. En efecto, ha de recordarse que la accionante identificó su núcleo familiar como el compuesto por ella y un hijo menor de edad. De esta manera, es evidente que la accionante hace parte de ese grupo de especial protección a partir de un enfoque diferencial: por una parte, por ser la

actora madre cabeza de hogar, y de otro lado, por cuanto al tener a su cargo el cuidado de un hijo menor de edad, ello le dificultaría adquirir compromisos laborales que afecten o pongan en peligro el cuidado de su hijo.

## 8. Conclusión

Vistas las situaciones concretas de cada uno de los expedientes, y confrontadas estas con los lineamientos legales y jurisprudenciales en torno a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, esta Sala procederá a revocar las decisiones en todos los procesos objeto de revisión, para en su lugar tutelar los derechos a la ayuda humanitaria y al mínimo vital conculcados a los accionantes.

Para proteger tales derechos se ordenará para todos los casos, excepción hecha del expediente T-3.974.501 (Nelly Margoth Sibaja Martínez), que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV-, para que en todos los casos objeto de decisión en esta sentencia, y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, adelante todas las gestiones pertinentes a efectos de hacer entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria a todos los accionantes de los expedientes de la referencia, entrega que deberá cumplirse de manera completa y efectiva en un plazo razonable que no genere afectación a los turnos que para tal efecto se encuentren ya programados.

Se ordenará igualmente a la UARIV, que en el cumplimiento de esta sentencia, proceda a la realización de la verificación de la situación de vulnerabilidad de los accionantes, ya sea en forma directa o a través del Comité Territorial de Justicia Transicional del lugar en donde reside la persona.

Para el caso del expediente T-3.974.501 (Nelly Margoth Sibaja Martínez, por haberse advertido que por las circunstancias especiales de la accionante, el enfoque diferencial que ha de aplicarse permite que la prórroga de la ayuda humanitaria se haga de manera automática. Así, la UARIV, deberá en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia y en un plazo máximo de quince (15) días, proceda a hacer entrega efectiva y completa de la ayuda humanitaria a la actora. Luego de ello, podrá proceder a verificar el real estado de vulnerabilidad de la accionante, a efectos de determinar si dicha ayuda habrá de suspenderse o no a futuro.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por Juzgado Tercero de Familia de Valledupar que negó la tutela de la señora Josefina Mercedes Rivero Restrepo (expediente T-3.882.370). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital.

Segundo. REVOCAR la sentencia proferida por Juzgado Quinto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín que negó la tutela del señor Julio Manuel Mendoza Sena (expediente T-3.965.845). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Tercero. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Decisión Penal para Adolescentes del Tribunal Superior de Medellín que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal de Adolescentes con Función de Conocimiento de Medellín que había negado la tutela de la señora Johana David Zapata (expediente T-3.965.931). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Cuarto. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Decisión Penal para Adolescentes del Tribunal Superior de Medellín que revocó para negar la sentencia del Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Medellín que había amparado los derechos de de la señora Ana María Giraldo Guisao (expediente, T-3.965.937). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Quinto. REVOCAR la sentencia proferida por Juzgado Primero Penal de Conocimiento de Valledupar que negó la tutela de la señora Herminia Judith De Ángel González (expediente T-3.970.137). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Sexto. REVOCAR la sentencia proferida por Juzgado Penal del Circuito de Santuario (Antioquia) que negó la tutela del señor Argiro de Jesús Gómez Gallego (expediente

T-3.972.541). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Séptimo. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá que confirmó la decisión proferida por el Juzgado Veintidós Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá que había negado la tutela del señor Mario Andrés Ruíz Rubio (expediente T-3.974.370). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Octavo. REVOCAR la sentencia proferida por Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Medellín que negó la tutela de la señora Nelly Margoth Sibaja Martínez (expediente T-3.974.501). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Noveno. REVOCAR la sentencia proferida por Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Medellín que negó la tutela de la señora Luz Adriana Zuluaga Moreno (expediente T-3.974.550). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Décimo. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de la misma ciudad que había negado la tutela de la señora María Aida Godoy Vargas (expediente T-3.989.886). En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y al mínimo vital

Decimoprimer. ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV-, para que en todos los casos objeto de decisión en esta sentencia, exceptuado el expediente T-3.974.501 (Nelly Margoth Sibaja Martínez, y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, adelante todas las gestiones pertinentes a efectos de hacer entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria a todos los accionantes de los expedientes de la referencia, entrega que deberá cumplirse de manera completa y efectiva en un plazo razonable que no genere afectación a los turnos que para tal efecto se encuentren ya programados.

Decimosegundo. ORDENAR a la UARIV, que en el cumplimiento de esta sentencia, proceda

a la realización de la verificación de la situación de vulnerabilidad de los accionantes, ya sea en forma directa o a través del Comité Territorial de Justicia Transicional del lugar en donde reside la persona.

Decimotercero. ORDENAR a la UARIV, que si en el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia y de la verificación de la real situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de los accionantes, advierte que estos han mejorado sustancialmente su situación particular, proceda en todos los casos, a ofrecer de manera oportuna y plena, el acceso a las otras ayudas o programas de apoyo que los puedan impulsar a su etapa de transición, para sí alcanzar la autosuficiencia socio económica.

Decimoquinto. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La norma citada señala lo siguiente: “Artículo 117. Superación de la situación de emergencia. Con base en la información recopilada a través de la Red Nacional de

Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación, a través de alguna de las siguientes fuentes:

1. Participación del hogar de los programas sociales orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes.
2. Participación del hogar en 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.

Una vez se establezca que el hogar cuenta con acceso a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación a través de alguna de las fuentes mencionadas, se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado y se realizarán las remisiones correspondientes para garantizar el acceso a los demás componentes de la atención integral, con el fin de avanzar en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.”

[2] A folio 23 del expediente de tutela, en el escrito de intervención de la UARIV en esta acción de tutela, confirma que la accionante y su grupo familiar se encuentra efectivamente inscritos en el RUPD. No se señala fecha de su inscripción.

[3] Si bien en la demanda de tutela la accionante afirma ser madre de un menor de edad, en la petición que en su momento elevara ante la UARIV, afirma ser madre de tres hijos que dependen económicamente de ella. (ver folio 6 del expediente de tutela).

[4] En la citada providencia se resolvió el caso de una mujer desplazada, madre cabeza de familia de dos menores de edad, que por su distrofia muscular tiene como único ingreso económico el dinero que percibe por cuidar a un menor de edad tres veces por semana. Explica que la negativa de la UARIV a prorrogarle la entrega de la ayuda humanitaria

obedece a la afiliación que en calidad de beneficiaria al régimen contributivo en salud, tiene ella y sus hijos, siendo dicha afiliación el único beneficio que recibe de ex pareja. Además, dicha afiliación se justifica en razón a la atención médica que requiere por su distrofia muscular. En esa oportunidad la Corte amparó los derechos fundamentales de la accionante y sus hijos en razón a la triple condición de vulnerabilidad que ella tiene: desplazada; madre cabeza de hogar y discapacitada.

[5] A folio 17 del expediente la UARIV al impugnar la decisión de primera instancia, confirma que en efecto la accionante y su grupo familiar se encuentran inscritos en el RUPD. No señala la fecha de dicho registro.

[7] A folio 6 del expediente, en documento generado por Acción Social, de fecha 22 de junio de 2009 se indica que la accionante fue incluida en el RUPD el 11 de abril de 2002.

[8] Si bien el accionante afirma en su demanda de tutela que su grupo familiar está integrado por nueve adultos y ningún menor de edad, de la petición que prórroga de ayuda humanitaria presentada a la UARIV se advierte que el grupo familiar consta de ocho adultos y dos menores de edad. Aun así, en documento fechado el 17 de mayo de 2008 y suscrito por el Personero Municipal de Cocorná, señala que, como parte del grupo familiar del señor Argiro Gómez han de incluirse tres menores de edad nacidos con posterioridad a la inscripción de este grupo familiar en el RUPD. De esta manera se puede inferir que el accionante es un desplazado registrado con anterioridad a la fecha del documento suscrito por el Personero Municipal de Cocorná.

[9] El accionante y su grupo familiar fueron incluido en el Registro Único de Población Desplazada el 29 de junio de 2009, como jefe de hogar, con cuatro menores de edad y una compañera o esposa.

[10] A folio 10 del expediente de tutela, obra el auto por el cual el Juez 22 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento avocó el conocimiento de la presente acción de tutela.

[11] Ver folio 9 del cuaderno No. 2 del expediente de tutela.

[12] La señora Godoy Vargas manifiesta haberse desplazado desde el año 2000 del municipio de Ituango (Antioquia) a la ciudad de Medellín.

[13] Ver folio 22 del expediente de tutela.

[14] Ver folio 27 del expediente.

[15] En el expediente de tutela no obra la referida certificación.

[16] Ley 1448 del 10 de junio de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

[17] El SNAIPD fue creado por la Ley 387 de 1997 y tiene como función esencial integrar y coordinar recursos y esfuerzos de entidades públicas, privadas y comunitarias, con el fin de adelantar acciones orientadas a dar respuestas de impacto a la población y el territorio, desde una mirada nacional regional y local. Según el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011, el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas estará conformado por las siguientes entidades y programas: En el orden nacional, por: 1. El Ministerio del Interior y de Justicia; 2. El Ministerio de Relaciones Exteriores; 3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 4. El Ministerio de Defensa Nacional; 5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 6. El Ministerio de la Protección Social; 7. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; 8. El Ministerio de Educación Nacional; 9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; 10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; 11. El Ministerio de Cultura; 12. El Departamento Nacional de Planeación; 13. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; 14. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; 15. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; 16. La Fiscalía General de la Nación; 17. La Defensoría del Pueblo; 18. La Registraduría Nacional del Estado Civil; 19. El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa (sic); 20. La Policía Nacional; 21. El Servicio Nacional de Aprendizaje; 22. El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior; 23. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; 24. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural; 25. El Archivo General de la Nación; 26. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; 27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi; 28. La Superintendencia de Notariado y Registro; 29. El Banco de Comercio Exterior; 30. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario; 31. Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y

reparación en el marco de la presente ley; 32. La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII; En el orden territorial, por: 1. Por los Departamentos, Distritos y Municipios; 2. Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley; 3. Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII; Y los siguientes programas: 1. Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal; 2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

[18] Las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- se encuentran señaladas en los artículos 166 a 168 de la Ley 1448 de 2011.

[19] Sentencia C-372 de 2009 M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[20] En sentencia SU-1150 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz se dijo lo siguiente:

“No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación. De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias.”

[21] Sentencia T-227 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[22] Sentencia SU-1150 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada recientemente en la sentencia T-702 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[23] Estado de cosas inconstitucional. Ver entre otras, las sentencias SU-559 de 1997. T-068, T-153, SU-250, T-590 y T-606 de 1998; T-525 de 1999; SU-090, T-847 y T-1695 de 2000; T-1030 de 2003; T-025 y T-1096 de 2004; T-175 y T-312 de 2005.

[24] Ver sentencia SU-913 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

[25] Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

[26] En la sentencia SU-559 de 1997. La Corte declaró un estado de cosas inconstitucional por la omisión de dos municipios de afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, a pesar de que se hacían los descuentos respectivos de los salarios devengados para el pago de dichos aportes, al encontrar que la vulneración era común a muchos maestros de todo el país. Dijo la Corte: “30. De acuerdo a lo expuesto, la situación planteada por los actores tiene que examinarse desde una doble perspectiva. De una parte, se trata de un problema general que afecta a un número significativo de docentes en el país y cuyas causas se relacionan con la ejecución desordenada e irracional de la política educativa. De otra parte, la acción de tutela compromete a dos municipios que por falta de recursos no han dado cumplimiento efectivo a sus obligaciones frente a los educadores que han instaurado la acción de tutela.”

[27] Sentencia T-153 de 1998. Declaró el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento y las condiciones indignas de reclusión en las distintas cárceles colombianas. Dijo la Corte: “Asimismo, como se vio en el aparte acerca del hacinamiento desde una perspectiva histórica, el fenómeno de la congestión carcelaria ha sido recurrente, e incluso han existido períodos en los que la sobrepoblación ha alcanzado grados mucho más extremos que el actual. A pesar de ello no se percibe de parte del Estado el diseño de políticas destinadas a evitar situaciones como la actual. Del análisis histórico surge la conclusión de que la actitud del Estado ante estas situaciones es siempre reactiva, es decir que solamente ha actuado en este campo cuando se encuentra en presencia de circunstancias explosivas, como la actual. En esas circunstancias ha recurrido tanto a la despenalización o la rebaja de penas, como a la construcción apurada de centros de reclusión.”

[28] Sentencia T-068 de 1998. Declaró un estado de cosas inconstitucional por la mora habitual de Caja Nacional de Previsión en resolver las peticiones presentadas por jubilados. La Corte dijo: “8. Así mismo, como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión, pese a que se aprecia una superación en comparación con el caos anterior, de todas maneras tratándose de jubilados el esfuerzo estatal debe ser el máximo.”

[30] Sentencia T-068 de 1998. La Corte señaló: “De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión y, si se realiza un cotejo con la totalidad de expedientes de tutela que se remitieron para eventual revisión a esta Corporación en esos años (aproximadamente 94000), se observa cómo casi un 16% de todas la tutelas del país se dirigen contra esa entidad. Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas a las que consideran tener derecho.”

[31] En la misma sentencia T-068 de 1998, se dijo: “10. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que la situación presentada en la entidad demandada produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones.”

[32] Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

[33] Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

[34] En la citada sentencia T-702 de 2012 al hacerse mención a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se señaló lo siguiente:

Estos principios comprenden, además de la formulación de principios generales (sección I), principios relativos a la protección contra los desplazamientos (sección II), a la protección durante el desplazamiento (sección III), a la asistencia humanitaria (sección IV) y al regreso, el reasentamiento y la reintegración (sección V).

En lo atinente a la asistencia humanitaria a los desplazados, estos principios consagran:

“Sección IV

#### PRINCIPIOS RELATIVOS A LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Principio 24 [1.] La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.

2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25 [1.] La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26 [L]as personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27 [1.] En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones

humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.”

[35] Para el efecto revisar el documento “INTENSIFICACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, EN PARTICULAR LA CUESTIÓN DEL PROGRAMA Y LOS MÉTODOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DERECHOS HUMANOS, ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS, correspondiente al Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento consulta en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>, el día 1° de noviembre de 2013 a las 12.35 pm.

[36] Sentencia SU-1150 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[37] El SNAIPD fue creado por la Ley 387 de 1997 y tiene como función esencial integrar y coordinar recursos y esfuerzos de entidades públicas, privadas y comunitarias, con el fin de adelantar acciones orientadas a dar respuestas de impacto a la población y el territorio, desde una mirada nacional regional y local. Según el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011, el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas estará conformado por las siguientes entidades y programas: En el orden nacional, por: 1. El Ministerio del Interior y de Justicia; 2. El Ministerio de Relaciones Exteriores; 3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 4. El Ministerio de Defensa Nacional; 5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 6. El Ministerio de la Protección Social; 7. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; 8. El Ministerio de Educación Nacional; 9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; 10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; 11. El Ministerio de Cultura; 12. El Departamento Nacional de Planeación; 13. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; 14. La

Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; 15. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; 16. La Fiscalía General de la Nación; 17. La Defensoría del Pueblo; 18. La Registraduría Nacional del Estado Civil; 19. El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa (sic); 20. La Policía Nacional; 21. El Servicio Nacional de Aprendizaje; 22. El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior; 23. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; 24. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural; 25. El Archivo General de la Nación; 26. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; 27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi; 28. La Superintendencia de Notariado y Registro; 29. El Banco de Comercio Exterior; 30. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario; 31. Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley; 32. La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII; En el orden territorial, por: .1. Por los Departamentos, Distritos y Municipios; 2. Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley; 3. Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII; Y los siguientes programas: 1. Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal; 2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

[38] A efectos de hacer más coherente la organización y funcionamiento de la administración pública, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4157 de 2011, y con base en lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, y el literal h) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 que otorga facultades al Presidente de la República para determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas, procedió a realizar la adscripción de la UARIV al DAPS.

[39] Ver Decreto 4155 de 2011.

[40] Mediante sentencia C-438 de 2013, M. P. Alberto Rojas Ríos, la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones “inmediatas” y “directa” contenidas en el primer inciso de dicha norma. esa misma sentencia declaró executable la expresión “prestará por una sola vez” contenida en el párrafo 3° del mismo artículo.

[41] En la sentencia C-438 de 2013 M. P. Alberto Rojas Ríos, la Corte constitucional declaró exequible la expresión “y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.”

[42] La Ley 1448 de 2011 dispone en su artículo 13 lo siguiente: “

ARTÍCULO 13 ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley 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.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.”

[43] El artículo 109 del Decreto 4800 de 2011 por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, señala: “Artículo 109. Ayuda humanitaria de emergencia. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, ya sea directamente o a través de convenios que con ocasión a la entrega de estos componentes se establezcan con organismos nacionales e internacionales, 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.”

[44] El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2013, M. P. Alberto Rojas Ríos. Según el Comunicado de la Sala Plena correspondiente a las sesiones del 10 y 11 de julio del presente año, la inexequibilidad de los apartes subrayados se dio en razón a los siguientes fundamentos. “En relación con el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, la Corte adoptó dos decisiones: de un lado, declaró inexequibles las expresiones “inmediatas” y “directa”, porque sólo mediante el reconocimiento del enfoque diferencial, es decir, de la existencia de grupos particulares en un mayor grado de vulnerabilidad, implica afirmar que no todas las necesidades de las víctimas guardan una relación directa con el hecho victimizante, pues muchas de éstas son previas al mismo y no fueron generadas por el hecho violento. Luego en muchos casos estas necesidades “previas e indirectas” (como una discapacidad o la minoría de edad) facilitaron el ambiente propicio para que se configuraran los hechos que originaron la victimización. Así por ejemplo, la situación de indefensión en la que se encuentra una mujer con discapacidad en una zona geográfica en conflicto, agrava su riesgo de ser víctima de violencia sexual por parte de grupos armados. Por otra parte, el Tribunal declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “prestará por una sola vez” contenida en el párrafo 3º del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que la ayuda humanitaria se podrá entregar por más de una vez cuando se demuestre que la víctima no ha superado la situación de emergencia. Esto, por cuanto la prórroga de la ayuda humanitaria y la presunción constitucional de prórroga automática está prevista por los Autos 092 de 2008 y 006 de 2009 (de la Comisión de seguimiento de la atención a la población desplazada) reiterada en distintas sentencias de tutela, permiten entender que las demás víctimas también pueden llegar a ser beneficiarias de dichas prórrogas si se encuentran en un escenario de urgencia extraordinaria similar o aún no se encuentran en condiciones de asumir su autosostenimiento. Incluso, podrían llegar a favorecerse de la prórroga automática de la ayuda humanitaria cuando se encuentren en situaciones de vulnerabilidad acentuada e indefensión extrema que suponga su necesidad.”

[45] Para el efecto revisar el documento “INTENSIFICACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, EN PARTICULAR LA CUESTIÓN DEL PROGRAMA Y LOS MÉTODOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DERECHOS HUMANOS, ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS, correspondiente al

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento consulta en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>, el día 1º de noviembre de 2013 a las 12.35 pm.

[47] Sobre este punto la sentencia T 057 de 2008 establece “Por otra parte, en el diseño de la política de atención a la población desplazada se dispuso que uno de los componentes que hace parte de la atención humanitaria de emergencia es precisamente el alojamiento transitorio. Este subsidio es para la ley 387 de 1997, parte de la primera etapa en la asistencia a la población de desplazada”.

[48] Ver sentencia T-234 de 2009, M. P. Clara Elena Reales Gutiérrez

[49] Ver la sentencia T-881 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett en la cual se hace un exhaustivo recuento de los alcances funcionales y normativos del concepto dignidad humana. Así mismo, en sentencia T-917 de 2006 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa se explicó que el concepto de dignidad humana “(i) es un principio fundante del ordenamiento jurídico y en este sentido tiene una dimensión axiológica como valor constitucional, (ii) es un principio constitucional y (iii) tiene el carácter de derecho fundamental autónomo.”(Sentencia C-355 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández). En el contexto de la dignidad humana como principio y derecho la Corte ha sostenido que la protección de la Carta se refiere a “(i) la autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como se quiere), (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).” (Sentencia T-881 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[50] Ver sentencia T-025 de 2004, M. P, Manuel José Cepeda Espinosa.

[51] Sentencia T-136 de 2007 M. P. Jaime Córdoba Triviño. En esta misma línea, en la Sentencia T-191 de 2007 M. P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte hizo énfasis en que “si bien no en todas las ocasiones se pueden satisfacer en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible los derechos constitucionales de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales tales como el carácter limitado de los recursos y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento, ello no es óbice para desconocer

que existen ciertos “derechos mínimos” que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por parte de las autoridades, con el fin de garantizar la digna subsistencia de las personas que se encuentran en esa especial condición”.

[52] *Ibíd.*

[53] Artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[54] Artículos 3º y 6º, Declaración Universal de Derechos Humanos y Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

[55] Artículo 5º Declaración Universal de Derechos Humanos.

[56] Artículos 11 y 12 Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[57] Sentencia T-188 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

[58] Ver sentencia T-690 A de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. De igual manera, esta Corporación ha afirmado que: “si bien la Corte ha sido consciente de las dificultades presupuestales existentes para resolver la vulneración masiva de derechos fundamentales de la población desplazada (...) el Estado y el Gobierno Nacional tienen la obligación jurídica de garantizar el presupuesto necesario para atender a toda la población afectada por el desplazamiento forzado, y ello independientemente de su voluntad, pues es obvio que el problema de la atención a esta población es un problema esencialmente presupuestal”. Sentencia T-560 de 2008, M. P. Jaime Araujo Rentería, planteamiento que reitera lo establecido en la sentencia T-704 A de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería.

[59] Consultar Sentencia C-278 de 2007.

[60] Sentencia T-702 de 2013, M. P: Luis Ernesto Vargas Silva.

[61] El artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 establece que: “Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.[E]sta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal

receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas”

[62] El artículo 108 del Decreto 4800 de 2011 dispone: “Ayuda humanitaria inmediata. La entidad territorial receptora de la población víctima de desplazamiento, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas.//Adicionalmente, en las ciudades y municipios que presenten altos índices de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, las entidades territoriales deben implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que garantice el acceso de la población a estos componentes, según la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. Esta estrategia debe contemplar, como mínimo, los siguientes mecanismos://1. Asistencia Alimentaria: alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar.//2. Alojamiento Digno: auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos.”

[63] Para el efecto, revisar el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011.

[64] Para el efecto revisar el párrafo 2° del artículo 63 y los artículos 153 y 154 de la Ley 1448 de 2011.

[65] El artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, en relación con la ayuda humanitaria de transición dispuso lo siguiente: “Artículo 112. Ayuda humanitaria de transición. La ayuda humanitaria de transición se brinda a la población víctima de desplazamiento 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. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal.

Cuando el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud, 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, salvo en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo étnico, situación de discapacidad y composición del hogar, según los criterios que determine la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”

[66] El artículo 64 de la Ley 1448 de 2011 dispone lo siguiente: “ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es aquella a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. (...) [L]a Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.” (Nota: El texto subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2013, M. P. Alberto Rojas Ríos. Temporalmente los fundamentos de tal decisión se encuentran referidos en el Comunicado de Sala Plena de las Sesiones del 10 y 11 de julio del presente año. Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2027%20comunicado%2011%20y%2012%20de%20julio%20de%202013.pdf>).

[67] El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 dispone: “ARTÍCULO 3°. VÍCTIMAS. 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. (NOTA: El texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-250 de 2012, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[68] “Lo que confiere la condición de desplazado es una situación material que se configura de facto cuando se dan las circunstancias propias del desplazamiento que a su vez se encuentran descritas en la ley”. Sentencia T-211 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao.

[69] “En el desarrollo de la política pública para la atención de la población desplazada, el Estado consideró relevante implementar una especie de censo de la población desplazada, a través de su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, con la finalidad de dar un manejo adecuado de los recursos públicos destinados para la ayuda humanitaria y los planes de estabilización económica de las víctimas del desplazamiento. Sin embargo, como la Corte lo ha precisado, la condición de desplazamiento forzoso y la inscripción en el RUPD son asuntos de naturaleza diferente. El estado de desplazamiento interno se constituye por circunstancias fácticas y, en consecuencia, son esas condiciones materiales las que hacen a la persona acreedora del derecho a recibir especial protección, y no un trámite de carácter legal o reglamentario”. Sentencia T-042 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño. (Énfasis agregado).

[70] “Es dable concluir que no se puede tener como condición sine qua non para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la ‘condición de desplazado’.” Sentencia T-468 de 2006, M. P. Humberto Sierra Porto.

[71] “El desplazamiento forzado es una condición de hecho que está determinada por elementos objetivos, a saber: (i) la coacción ejercida que determina el desplazamiento, y (ii) que el desplazamiento se realice dentro de los límites del Estado (...) en consecuencia, el derecho a reclamar las garantías constitucionales es corolario de la situación de hecho en que se encuentra una persona determinada a raíz del desplazamiento forzado, y no emana de la inscripción o certificación que para tal efecto realice una autoridad pública”. Sentencia T-175 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería.

[72] En la sentencia T-175 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la Corte consideró que no se puede circunscribir “la ayuda humanitaria a aquellas personas que han sido efectivamente declaradas como tal en virtud de la inscripción en el RUPD”. Esta posición ha sido adoptada en muchas providencias, por ejemplo, en la sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte Consideró que “por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación”. Ver, en este sentido, las sentencias T-136 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), y T-609<sup>a</sup> de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[73] Ver Auto 099 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[74] En la medida en que aún no se cuenta con el texto definitivo de la sentencia citada, la transcripción de los fundamentos jurídicos que justificaron la exequibilidad condicionada de la citada norma, corresponde al texto del Comunicado No. 27 del 10 y 11 de junio de 2013, emitido por la sala Plena de esta Corporación, en la que se resumen los citados fundamentos.

[75] Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los autos 010 y 045 de 2004 (MP: Rodrigo Escobar Gil). Ver también la sentencia T-086 de 2003 (MP: Manuel José Cepeda).

[76] En esa ocasión, la Sala Especial de Seguimiento resolvió lo siguiente: “Ajustes a la política de ayuda humanitaria de emergencia. Décimo séptimo.- ORDENAR al Director de Acción Social que presente a la Corte Constitucional, el 8 de noviembre de 2011, un informe, por escrito y en medio digital, en el que dé cuenta de la concreción y ejecución de la herramienta de implementación de la política de atención integral básica, que incluya rutas de atención y el cronograma acelerado de cumplimiento, tal como fuera solicitado en el auto 008 de 2009, para que tal herramienta se encuentre en operación a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto; Décimo octavo.- ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que presente a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011, un informe escrito y en medio digital en el que dé cuenta sobre la forma como están siendo atendidas las falencias señaladas en el presente auto, así como sobre los ajustes previstos a la política de atención integral a la población desplazada, teniendo en cuenta los cambios institucionales previstos en la Ley 1448 de 2011, el cronograma de la transición, los mecanismos diseñados y la valoración del esfuerzo presupuestal requerido para que dicha transición no signifique un retroceso en el nivel de atención y protección de la población desplazada alcanzado hasta el momento, ni una repetición de las experiencias negativas en materia de falencias de capacidad institucional, deficiencias operativas y retardos en la atención, así como de respuesta estatal desarticulada frente a la urgencia de atención y las necesidades de la población desplazada, de tal manera que se asegure una

adecuada participación de la población desplazada en dicho proceso de transición. Este informe deberá ser presentado por el Director de Acción Social el 18 de noviembre de 2011 en la sesión técnica que se realizará ante la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 ese día”.

[77] Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Informe del departamento administrativo para la prosperidad social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011.

[78] Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011

[79] Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012.

[80] Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe De Avances Y Resultados En La Implementación De La Política De Asistencia Y Atención A Las Víctimas En El Marco Del Seguimiento A La Sentencia T - 025 De 2004.

[81] De hecho, de acuerdo con el informe del 08 de noviembre de 2011, la “principal causal de no aval en la colocación, personas en régimen contributivo 6.237 (8 % de nuevos incluidos) [sic]”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 184.

[83] Artículo 117.-Superación de la situación de emergencia. Con base en la información recopilada a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación, a través de alguna de las siguientes fuentes:

1. Participación del hogar de los programas sociales orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes;
2. Participación del hogar en 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. Una vez se establezca que el hogar cuenta con acceso a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación a través de alguna de las fuentes mencionadas, se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado y se realizarán las remisiones correspondientes para garantizar el acceso a los demás componentes de la atención integral, con el fin de avanzar en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

[84] “La protección especial ordenada para los desplazados se mantiene por lo menos hasta que se adopte una solución duradera para su problema. En consecuencia, el ingreso de una persona desplazada al sistema laboral en condiciones tan precarias [la accionante ingresó al régimen contributivo porque había conseguido un empleo en el que las condiciones eran bastante precarias, razón por la que renunció rápidamente]: (i) no le quita la condición de desplazado, ni (ii) le puede hacer perder el derecho a acceder al sistema de salud” Sentencia T-989 de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[85] Para conocer de manera puntual el contenido de esta sub-regla ver el numeral 3.2.3.2 del auto 099 de 2013 de la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

[86] Para conocer de manera puntual el contenido de esta sub-regla ver el numeral 3.2.3.3 del auto 099 de 2013 de la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

[87] Sentencia T-025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[88] “La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria a favor de las mujeres desplazada (...) implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga”. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[89] “Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, dos presunciones constitucionales que amparan a las personas desplazadas con discapacidad: (...) B. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia hasta que se compruebe su plena estabilización socio económica, directamente o gracias a sus familias”. Corte Constitucional. Auto 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[90] Corte Constitucional. Sentencias T-036 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-704 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), reiterada por la T-085 de 2010 (M.P. Maria Victoria Calle Correa); T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); sentencia T-501 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[91] Ver Auto 099 de 2013 consideración 3.2.1.1.

[92] Corte Constitucional. Sentencia T-085 de 2010 (M.P. Maria Victoria Calle).

[93] Corte Constitucional. Sentencia T-036 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En esta ocasión, la Corte reiteró que la prórroga automática trae consigo una “prohibición de condicionar tal suministro a la necesidad de programar o realizar una visita de verificación dada la presunción de vulnerabilidad extrema”.

[94] Ibídem.

[95] Para el efecto ver [http://fosyga.gov.co/fisalud/CGI/afls\\_compensados\\_cons.asp](http://fosyga.gov.co/fisalud/CGI/afls_compensados_cons.asp)

[96] Para el efecto ver:

<http://ruafsvr2.sispro.gov.co/RUAF/Ciente/WebPublico/Consultas/D04AfilacionesPersonaRUAF.aspx>

[97]“El Grupo de Atención Primaria, mediante su equipo permanente de profesionales y técnicos, coordina con estos enlaces la atención de casos específicos. Para este fin, se establecen con las Alcaldías acuerdos de trabajo para garantizar que la comunicación con estos enlaces sea fluida, y que las solicitudes remitidas por éstos sean atendidas de manera ágil”. Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en respuesta al

auto de seguimiento 219 de 2011. Presentado el 08 de noviembre de 2011.

[98] En sede de control de constitucionalidad, la Corte fue enfática al sostener que “el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material” (Sentencia C-278 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla). De igual forma, en la sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la Corte consideró que “la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia no depende de un término específico, sino de las necesidades materiales de los desplazados”, y agregó que “el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino del cumplimiento de condiciones materiales en las cuales los derechos fundamentales de estas personas se ven reestablecidos”.