JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA –
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D. C. 16 JUL 2018 **Sentencia T. No. 86**

Accionada: Unidad para la Reparación y Atención a las Víctimas
Tema: Ayuda Humanitaria
Derecho presuntamente vulnerado: Derecho de petición, vida, salud e integridad personal
Proceso 1. Radicado: 110013335-017-**2018-00226**-00
Demandante: María Helena González Mena

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por **MARÍA HELENA GONZÁLEZ MENA.**

A. LA SOLICITUD

El 22 de junio de 2018, la señora María Helena González Mena instauró acción de tutela contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, por estimar vulnerado su derecho constitucional fundamental de petición, vida, salud e integridad personal

Pretende la tutelante que por intermedio de la presente acción se ordene a la entidad accionada, resolver de fondo la petición que instauró ante esa entidad en la cual solicitó se realice una nueva medición de carencias para la entrega de la ayuda humanitaria informando una fecha cierta y se expida certificación de víctima del despeamiento forzado.

B. HECHOS

De acuerdo con la demanda los hechos pueden sintetizarse así:

1. La señora MARÍA HELENA GONZÁLEZ MENA elevó petición ante la entidad accionada el día 30 de mayo de 2018, bajo el No. 2017-711-2116189-2.

2. A la fecha de presentación de la acción, la accionante no había recibido una respuesta de a la solicitud.

C. ARGUMENTO DE LA AUTORIDAD ACCIONADA

Dentro del término establecido en el auto de fecha 25 de junio de 2018, la autoridad accionada allegó contestación el 28 de junio de 2018, en el que señala que por medio de la comunicación **No. 20187209378421 del 01 de junio de 2018** se informó que sobre la entrega de la atención humanitaria, la misma fue atendida mediante acto administrativo 0600120150029039 de 2015, notificada en 12 de febrero de 2016, del cual contó un mes para interponer los recursos de reposición y/o apelación, la cual se encuentra en firme, de igual manera allegó la certificación familiar sobre el estado en el Registro Único de Victimas.(Fl.29)

constitucional transcurrió **22 días,** lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

Subsidiariedad:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

Tratándose de población desplazada, la Corte Constitucional ha indicado que debido a las características propias de la acción de tutela, es el mecanismo judicial idóneo para solicitar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. En esa medida, pese a que existan otros mecanismos de defensa judicial, los mismos se tornan ineficaces al momento de garantizar el pleno goce de los derechos constitucionales fundamentales en atención a la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento, por lo que no es posible exigir el agotamiento de los recursos ordinario.

Problemas y temas jurídicos a tratar

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental de petición, al no contestar de manera oportuna la petición elevada ante la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, mediante la cual solicitó se realice una nueva medición de carencias para la entrega de la ayuda humanitaria y certificación de desplazada.

De acuerdo con la presentación de la tesis de la parte demandante, en esta oportunidad corresponde determinar si de las probanzas se puede colegir que existe, por parte de la entidad accionada, vulneración de los derechos fundamentales de invocados.

Prórroga de la Ayuda Humanitaria, conforme los parámetros de la H. Corte Constitucional

La H. Corte Constitucional en Sentencia T-066/2017, al respecto señaló: "(...) La atención que se brinda a las personas desplazadas debe estar enfocada a ofrecer un apoyo de carácter integral. En efecto, en concordancia con las leyes que regulan la materia y demás normas que las reglamentan, la ayuda humanitaria se crea con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y de auxiliarla para superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, dicha ayuda debe ser vista como un derecho fundamental en cabeza de las víctimas del desplaza-miento[2].

[2] Véanse, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-496 de 2008 y T-869 de 2008. Precisamente, en esta ultima sentencia se señalo que: "Sobre la entrega de la ayuda humanitaria, esta Corporación ha indicado que dicha ayuda hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada, constituyendo una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que persigue dicha actividad es brindar aquellos mínimos necesarios para aminorar las necesidades más apremiantes de la población desplazada

Con fundamento en lo anterior, vale la pena recordar que el parágrafo 3 del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, dispone que: *"[l]a Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda humanitaria. De igual manera, y de acuerdo a lo contemplando en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas correspondientes,* ***prestará por una sola vez****, a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y de acuerdo a su competencia, la ayuda humanitaria."* Para esta Corporación, conforme se señaló en la Sentencia C-438 de 2013[10], dicha disposición se ajusta a la Constitución, siempre que se entienda que la ayuda humanitaria podrá ser *prorrogada*, cuando la víctima demuestre que no se ha superado la situación de gravedad y urgencia en la que se encuentra. En este orden ideas, y bajo la consideración de que la atención a los desplazados pretende proporcionar los elementos básicos para su subsistencia, en especial, por las condiciones de vulnerabilidad e inestabilidad que se derivan del citado flagelo, se concibió su extensión como un beneficio a favor de aquellas personas que, pese a la entrega inicial de la prestación, no han logrado superar su situación social ni equilibrarse económicamente. (Subraya fuera de texto)

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

> "Para la Corte existe una relación directa entre las prórrogas, las diferentes etapas de la ayuda humanitaria y las presunciones constitucionales que ha establecido la jurisprudencia para su entrega automática. Así, la ayuda humanitaria urgente, se debe entregar, como su nombre lo indica, de forma inmediata a la ocurrencia del hecho del desplazamiento forzado. La ayuda humanitaria de emergencia es posterior, pero se debe otorgar de manera pronta y oportuna, aunque se encuentre sujeta al ingreso de las víctimas al sistema de atención integral, a su enrutamiento, y la concesión de su prórroga está condicionada a que se valore y se establezca la permanencia de las condiciones de vulnerabilidad. Por su parte, la ayuda humanitaria de transición, está dirigida a garantizar el tránsito de la población desplazada de las medidas de atención, a las soluciones duraderas y a su estabilización socio-económica, de manera que la aprobación de su prórroga se encuentra supeditada a la valoración y evaluación de las condiciones y grados de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado. Finalmente, las prórrogas automáticas de las ayudas humanitarias de emergencia o de transición, respecto de las cuales operan las presunciones constitucionales de vulnerabilidad, como en el caso de mujeres cabeza de familia, **personas en estado de discapacidad, menores de edad**, adultos mayores, se orientan a garantizar una especial protección derivada del enfoque diferencial, así como la no suspensión de la asistencia humanitaria a sujetos de protección constitucional reforzada, sin que exista necesidad de adelantar nuevas aprobaciones, valoraciones o evaluaciones por parte de las entidades responsables, hasta tanto se garantice la superación de las condiciones especiales de vulnerabilidad, la autosostenibilidad y el tránsito hacia soluciones duraderas."[11]

Bajo esta perspectiva, de acuerdo con el desarrollo que al respecto ha realizado la Corte, se tiene que las prórrogas son de orden general o automáticas.*(i) La prórroga general*[12]*, (ii) Las prórrogas automáticas*[13]*,*

---

[10] M.P. Alberto Rojas Ríos.
[11] Sentencia T-702 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
[12] Es aquella que debe ser solicitada por cualquier persona desplazada, la cual se encuentra sujeta a una valoración realizada previamente por la entidad competente sobre las circunstancias de vulnerabilidad del posible beneficiario, con el propósito de determinar si es o no

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

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

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

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

5. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años, con respecto a la fecha de solicitud y que[,] a la luz de la evaluación de su situación actual practicada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se encuentren en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad a que se refiere el artículo 2.2.6.5.4.8 del presente Decreto[15].

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

Solución del caso concreto

Resultó probado en el expediente que el 30 de mayo de 2018, la señora María Helena González Mena elevó petición ante la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, solicitando una nueva medición de carencias para la entrega de la ayuda humanitaria a que considera tener derecho por ser víctima del conflicto armado y certificación de desplazada. (Cfr. f. 4).

Al contestar la presente acción, la entidad accionada afirma que ya se ha expedido una respuesta de fondo a la solicitud elevada por el accionante, razón por la cual, solicita que se nieguen las pretensiones de la tutela.

Revisados los documentos allegados a la actuación, se observa que con ocasión de la presente acción, la entidad accionada profirió el Oficio **No. 20187209378421 del 01 de junio de 2018** en el cual informó que sobre la entrega de la atención humanitaria, la misma fue atendida mediante acto administrativo 0600120150029039 de 2015, notificada en 12 de febrero de 2016, del cual contó un mes para interponer los recursos de reposición y/o apelación, la cual se encuentra en firme, de igual manera allegó la certificación familiar sobre el estado en el Registro Único de Victimas.(Fl.29-31)

---

[15] La norma en cita dispone que: "***Artículo 2.2.6.5.4.8. Situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.*** *Se entiende que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad aquellos hogares que por sus características socio-demográficas y económicas particulares y por su conformación actual estén inhabilitados para generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación. // La*

Nada de ello fue objeto de análisis en la decisión adoptada por la UARIV, pues tan sólo se hizo una referencia formal a la consulta de bases de datos, y a la presencia de uno de los miembros del hogar en el régimen contributivo.

Inicialmente, como se advirtió en la Sentencia T-160 de 2012[16], la suspensión de las ayudas debe originarse de un análisis en concreto del hogar, emanado de un estudio que determine las condiciones de vulnerabilidad de los miembros de la familia, incluyendo, si es del caso, la realización de visitas, en aras de constatar si se está o no en presencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad[17]. Aun cuando el paso del tiempo supone una lógica atada a la generación de aptitudes y la búsqueda de fuentes de ingreso que permitan superar una condición de indefensión, lo cierto es que la decisión administrativa que interrumpe la entrega de la ayuda humanitaria o de sus prorrogas, no puede justificarse a partir de una constatación meramente formal, ya que es necesario que exista un análisis de caso, a través del cual se pueda garantizar que no se verán afectados el mínimo vital y la vida digna de las víctimas del conflicto, lo que exige, por lo menos, de un examen de las capacidades del hogar para cubrir los componentes básicos de la subsistencia mínima[18]. Por lo demás, el cumplimiento de este deber asegura la vigencia del debido proceso administrativo, al requerir de una decisión motivada[19], congruente con los hechos particulares que demandan la atención de la administración y que sustente su legitimidad en el principio de publicidad de la función pública[20].

En relación con lo expuesto, tampoco es suficiente para suspender la prórroga de las ayudas, el sólo hecho de que una de las nueve personas que integran la familia haya estado en el régimen contributivo de seguridad social pues ello no implica que hubiesen cesado las circunstancias de debilidad manifiesta que justificaron el otorgamiento del beneficio reclamado, máxime cuando no se observa que la UARIV haya realizado una caracterización de los miembros del hogar, en aras de verificar que tienen las condiciones que les permitan acceder a los componentes básicos de subsistencia, para lo cual, en criterio de la Corte Constitucional, es insuficiente un ingreso de tan sólo uno de ellos, si saber si llega al salario mínimo legal mensual vigente. Aunado a lo anterior, en la documentación que reposa en el expediente, se informa de la existencia de por lo menos tres menores de edad que pertenece a este hogar, lo que implica un aumento en las necesidades básicas de la familia, que debe ser objeto de un análisis particular y concreto.

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

---

[16] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

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