

INFORME SECRETARIAL.

Bogotá D.C. 24 de Abril de 2020. En la fecha, pasa al despacho del Juez, Acción de tutela radicada con el número **2020 – 00148**, informando que la entidad accionada y las vinculadas dieron respuesta en término.

JUZGADO TREINTA Y TRES LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
Correo electrónico: jlato33@ccendij.ramajudicial.gov.co



Bogotá D. C., Veintisiete (27) de Abril de Dos Mil Veinte (2020).

ACCIÓN DE TUTELA No. 11001 31 05 033 2020 00148 00			
ACCIONANTE	LEIVIS OLEISA VALENCIA MESA	DOC. IDENT.	59.686.107
ACCIONADAS	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS		
VINCULADAS	DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL, SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO, SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL y el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL.		
PRETENSIÓN	ORDENAR a la accionada dejar sin efecto los actos administrativos recurridos y conceder la ayuda humanitaria a su núcleo familiar.		

ANTECEDENTES

La señora LEIVIS OLEISA VALENCIA MESA, actuando en nombre propio presentó acción de tutela contra LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, invocando la protección de su derecho fundamental al **mínimo vital**, el cual considera vulnerado por cuanto la entidad accionada dio suspensión a las ayudas humanitarias de la cual, era beneficiaria con su núcleo familiar.

Para fundamentar su solicitud, el accionante relata los siguientes:

I. HECHOS.

1. Que mediante Resolución 0600120192143205 se suspendió la ayuda humanitaria de la cual, era beneficiaria por ser víctima del conflicto armado.
2. Presentó recurso de reposición y apelación ante la accionada en razón a la anterior decisión; pese a ello, la decisión fue confirmada.
3. Los actos administrativos discutidos recaen sobre derechos al debido proceso, mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.
4. Que es madre cabeza de hogar, tiene a cargo varios menores de edad.
5. Que es vendedora ambulante en el barrio Patio Bonito, pero en razón a situación de sanidad actual no puede salir a trabajar.
6. Que, junto a su núcleo familiar se encuentra en precarias condiciones de subsistencia, pues no tiene sustento alguno para ella y su núcleo familiar.

II. ACTUACIONES ADICIONALES.

Admitida la tutela (**Folio 08**), de ella se dio traslado la entidad accionada a fin de que ejerciera el derecho de defensa y se negó la medida provisional formulada por la aparte actora, en tanto los actos administrativos en debate fueron expedidos y notificados con anterioridad a la cuarentena nacional establecida en el país. Como quiera que la accionante actúa invocando no solo su condición de víctima del conflicto armado, sino como vendedora ambulante, se dio traslado de la presente acción a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, el Instituto para la

Economía Social, la Secretaría de Integración Social y el Departamento para la Prosperidad Social, para que informaran sobre dos aspectos: sobre los hechos que dan pie a la presente acción y un informe acerca de las medidas adoptadas por dichas entidades para la protección de los vendedores ambulantes, con ocasión a la cuarentena nacional decretada por la situación mundial actual.

III. RESPUESTA DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS:

La accionada allegó respuesta a este Despacho vía correo electrónico solicitando que se negara la presente acción, por cuanto los actos administrativos que decidieron retirar de manera definitiva el beneficio que devengaba la accionante, están debidamente sustentados, de conformidad con las pruebas y la normatividad vigente para el tema, además que la accionante tuvo la oportunidad de controvertirlos con los recursos de ley en tiempo.

IV. RESPUESTA DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES:

La referida entidad dio respuesta en término. En su escrito señala que, en el marco de sus competencias no hay atención a las víctimas del conflicto armado por ser competencia exclusiva de la UARIV y el DPS, salvo que los mismos se encuentren como vendedores informales, para lo cual deben surtir su registro en el RIVI (Registro Individual de Vendedores Informales), sistema que, en trabajo con la alcaldía local busca el desarrollo de alternativas económicas para los vendedores informales y la preservación del espacio público. A renglón seguido, establece que, con ocasión de la calamidad pública decretada en el país, la Alcaldía de Bogotá expidió el Decreto Distrital 093 del 25 de marzo de 2020, por medio del cual se crea el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, donde tal entidad ha desplegado acciones colaborativas con la Secretaría Distrital de Hacienda, con la creación de canales virtuales para la atención de la ciudadanía. Finalmente, solicita la desvinculación de la presente acción por no existir legitimación alguna del IPES en la misma, en tanto la accionante no ha desplegado actuación administrativa ante la entidad. En las pruebas allegadas, establece que, según las bases de datos la accionante no se encuentra en el RIVI, por lo cual no está reconocida como vendedora informal, ante esa entidad.

V. RESPUESTA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL:

Tal entidad allegó respuesta en tiempo; en el escrito enviado a este Despacho establece los programas a su cargo a favor de las comunidades mas vulnerables de la ciudad, aduciendo que la accionante no ha iniciado proceso alguno para ser beneficiaria de los mismos; sin embargo, señala que en la base de datos de la entidad SIRBE, se verifica que la accionante se encuentra vinculada al programa Enlace Social donde se entrega una ayuda humanitaria transitoria equivalente a un (01) bono de emergencia y que, también pertenece al proyecto Bogotá te nutre desde octubre de 2019, en la modalidad de atención de Canasta Básica Afro. Conforme a lo anterior, solicita la desvinculación de dicha entidad por no encontrarse acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

VI. RESPUESTA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO:

A través de correo electrónico enviado en tiempo, tal entidad solamente solicitó su desvinculación de la presente acción por no existir legitimación por pasiva contra dicha entidad, señalando que dicha entidad no tiene competencia alguna frente al manejo de los vendedores informales de la ciudad.

VII. RESPUESTA DEL DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL:

En respuesta allegada en tiempo señaló que, a través de la normatividad expedida con ocasión a la crisis sanitaria del país, no se dispuso medida alguna en cabeza de esa entidad a favor de los vendedores informales; sin embargo, señala que se autorizaron transferencias adicionales a los programas: Adulto Mayor, Jóvenes en Acción, Familias en Acción y compensación del impuesto IVA a favor de los mas vulnerables. A lo largo del escrito detalla la manera en como funcionan cada uno de los programas descritos y como acceder a los beneficios adicionales establecidos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y autorizados a través del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020. Finalmente, solicita la desvinculación de la presente acción, por falta de legitimación por pasiva, en tanto la accionante no ha iniciado reclamación alguna hacia tal entidad.

VIII. PROBLEMA JURIDICO.

Corresponde al Despacho determinar si la suspensión de las ayudas humanitarias por parte de la accionada vulnera el derecho al debido proceso y mínimo vital, teniendo en cuenta la crisis sanitaria a nivel mundial con ocasión al COVID-19. Así mismo se establecerá si la acción de tutela es el mecanismo idóneo para satisfacer las pretensiones de la accionante.

Con lo anterior se procede a resolver previas las siguientes,

C O N S I D E R A C I O N E S

Conforme al art. 86 de la Constitución Política y el Decreto reglamentario de la acción de tutela (art. 1º. del mencionado Decreto), ésta procede contra la acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares, sobre estos últimos, según lo establece la ley (art. 42 del mismo Decreto) que vulneren o amenacen cualquiera de los derechos constitucionales fundamentales , además que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Establece por previsión supra legal la concepción de la acción de tutela, como un instrumento jurídico que permite brindar a cualquier persona, sin mayores requisitos de orden formal, la protección específica e inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando se ven vulnerados o sean amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, siempre que para la protección del derecho que busca el amparo de tutela no exista otro mecanismo de defensa judicial para protegerlo, o existiendo, al ejercitarse la acción se pretenda evitar un perjuicio irremediable, para lo cual su procedencia sería posible como mecanismo transitorio dada su inmediatez para la protección del derecho constitucional transgredido.

Además, el Decreto 306 de 1.992, por medio del cual se reglamenta el 2591 referido, establece en su artículo 2º que la acción de tutela protege exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales y que no puede ser utilizada para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquier otra norma de categoría inferior, como así lo tiene interpretado y definido la jurisprudencia reiterada de nuestro máximo Tribunal (Corte Constitucional) de la jurisdicción de tutela.

El juez de tutela está instituido para la guarda de los derechos fundamentales, por esa razón se ha reiterado que incluso no es necesario que en forma particular se indique la vulneración de algún precepto, considerando que si al efectuar el análisis de la controversia que le es planteada, encuentra quebrantado alguno de los principios de orden constitucional, deberá adoptar las medidas tendientes a garantizar la guarda del derecho que encuentre conculcado, si la situación fáctica como las pruebas que sustentan la acción dan cuenta de ello, o incluso si la acción de tutela está dirigida a obtener el amparo de otro derecho que no es el que se afirma vulnerado.

A. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA:

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de las personas que tienen una condición especial, debido a las situaciones de indefensión y vulnerabilidad en que se encuentran al ser víctimas de desplazamiento forzado, debido a que otros medios de defensa judicial pueden resultar insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta ésta población, en el supuesto de que dichas personas solo pueden considerarse como víctimas, soportando situaciones de violencia.

Bajo esa óptica es que resulta acertado que el Juez Constitucional proceda al amparo de los derechos que se afirma se encuentran vulnerados, si a ello hay lugar, pues ni la acción, ni el juez de tutela se instituyeron para soslayar los procedimientos administrativos y judiciales con que se cuenta ordinariamente, para por ésta vía desconocerlos, o para imponer a las entidades administrativas las decisiones que deben emitir, ya que éstas para hacerlo, se sujetan única y exclusivamente al imperio de la constitución y la ley, cuando de asuntos legales y

trámites administrativos se trata, y bajo ese presupuesto sus decisiones vienen precedidas de los principio de legalidad y acierto.

El Juez Constitucional debe entonces garantizar la protección de los derechos humanos de la población víctima del desplazamiento forzado, pues el Estado mediante leyes como lo es la denominada Ley 387 de 1997, adoptó medidas para la prevención del desplazamiento forzado, comprometiéndose a prestar atención, protección y estabilidad socioeconómica a los desplazados, de igual forma se tiene la Ley 1448 de 2011, la cual contempla medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado.

Ahora bien, conforme a lo pretendido por la tutelante en la presente acción, debe entrar el Despacho a estudiar lo relativo a la entrega de las ayudas humanitarias descritas anteriormente. Es así como se hará referencia a ciertos lineamientos jurisprudenciales, definidos por la Corte Constitucional en dicho sentido.

- **De la indemnización administrativa:**

En primer lugar, tenemos el hecho de que existe una solicitud ante le entidad correspondiente para el reconocimiento y consecuente pago de la indemnización por desplazamiento forzado, al respecto la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004, hace referencia al Procedimiento a seguir cuando se reciban peticiones de desplazados, pues indica:

- i. *Incorporar la solicitud en la lista de desplazados peticionarios,*
- ii. *Informarle al desplazado dentro del término de quince (15) días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud;*
- iii. *Informarle dentro del mismo término si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda;*
- iv. *Si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá;*
- v. *Si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para que se reciba efectivamente.*

De otro lado, tenemos la situación en la que mediante tutela el ciudadano que hace parte de la población desplazada, solicita el reconocimiento y pago de una indemnización, a lo cual hace referencia la Sentencia T - 197 de 2015 donde se hace alusión a dos clases de indemnizaciones contempladas en la Ley 1448 del 2011:

“(vii) Para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, en este sentido, el ordenamiento ha previsto dos vías principales – judicial y administrativa.

*La reparación **en sede judicial** hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima.*

La vía judicial puede adelantarse ya sea a través del incidente de reparación dentro del proceso penal adelantado contra el responsable del delito o ante la jurisdicción contencioso-administrativa a través de la acción de reparación directa.

*La **reparación en sede administrativa**, propia de contextos de justicia transicional, se adelanta a través de programas de carácter masivo, con los cuales se busca reparar a una gran cantidad de víctimas, atendiendo a criterios de equidad. En este ámbito, si bien se pretende una reparación integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, no es probable lograr una reparación plena del daño para cada víctima, ya que, a diferencia de la vía judicial, es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido. A cambio de esto, se ofrece una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria.*

Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.” (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Ley 1448 de 2011 hace referencia a quienes deben recibir indemnización, y se evidencia de su redacción que dicho resarcimiento se encuentra subdividido en varias categorías como ya se indicó, sin embargo, en la norma citada y conforme a lo establecido en el artículo 25, se estableció qué personas tienen derecho a recibir una indemnización y las clases de indemnizaciones que en la materia existen:

“ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. *Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley.*

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

PARÁGRAFO 1o. *Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.*

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

PARÁGRAFO 2o. *La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.”*

En virtud a lo mencionado por la Corte Constitucional y las normas en cita, tenemos que de forma general, las personas en condiciones de desplazamiento son vulnerables, debido la violencia de la cual fueron objeto, es así como en razón a las situaciones aludidas tienen derecho a un trato diferenciado y a una protección especial, tal y como lo indica la Sentencia SU - 254 de 2013, en la cual se establece la responsabilidad del Estado de garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada y, en general a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, hasta el restablecimiento total y goce efectivo

de sus derechos mínimos respecto al restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

- **Del reconocimiento de ayudas humanitarias:**

A partir de la sentencia T-025 de 2004, se reconoció la situación de vulnerabilidad a la cual es sometida la población desplazada en Colombia, para lo cual se adoptaron medidas varias para que estas pudiesen superar su condición. Años más tarde, mediante el Auto 206 de 2017, se realizó un estudio de seguimiento sobre las órdenes impetradas en la sentencia de T-025/04.

Concretamente, esta providencia resalta los impactos de la sentencia del año 2004 en lo relativo a la procedencia de la acción de tutela de manera residual, como mecanismo para acceder a la entrega de ayuda humanitaria y evitar la vulneración de derechos fundamentales; situación que dejó de ser excepcional, para convertirse en regla general, pues la población desplazada dejó de acudir a los trámites administrativos y empezó a utilizar la acción constitucional, pues la misma es más ágil y efectiva que el trámite administrativo de los entes del Estado encargados del asunto, trayendo como consecuencia: i. El entorpecimiento de la vía ordinaria para resolver el asunto de la población desplazada. ii. La congestión judicial por asuntos que deberían ventilarse en ciertos casos a través del juez constitucional. iii. Que la acción de tutela, un mecanismo de defensa de derechos constitucionales se ha convertido en el trámite alterno al proceso ordinario preestablecido.

En virtud a lo mencionado por la Corte Constitucional y las normas en cita, se establece que, de forma general, las personas en condiciones de desplazamiento son vulnerables debido a la violencia de la cual fueron objeto; es así como en razón a las situaciones aludidas, tienen derecho a un trato diferenciado y a una protección especial, tal y como lo indica la Sentencia SU - 254 de 2013, donde se establece la responsabilidad del Estado de garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada y, en general, a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, hasta el restablecimiento total y goce efectivo de sus derechos mínimos respecto a la restitución de los derechos de la población desplazada.

Para mitigar las anteriores situaciones, la H. Corte Constitucional exhortó a la UARIV para que elaborara un plan de contingencia que permita tramitar todas las solicitudes relativas a la entrega de ayuda humanitaria, esto es la Resolución 01958 de 2018 y a los jueces de la república para que tuviesen en cuenta, determinados criterios a la hora de resolver las acciones de tutela relativas a la ayuda humanitaria, en especial cuando son solicitadas mediante derecho de petición, en lo relativo a una respuesta congruente y de fondo:

“(...) En efecto, este Tribunal sostuvo que los jueces de tutela no están investidos de la facultad de ordenar que se realice el pago de la ayuda humanitaria de manera discrecional, automática y generalizada, ante cada solicitud y/o petición de las personas desplazadas que no es resuelta oportuna ni adecuadamente por parte de las autoridades. Por el contrario, con la finalidad de que el recurso de amparo no afecte el derecho a la igualdad, ni se instaure como un trámite preferente y paralelo que termine reemplazando los procedimientos administrativos ordinarios, en la jurisprudencia se estableció que los jueces de tutela deben: (i) respetar el orden de los turnos previamente establecidos por la autoridad competente, de tal manera que la vulneración del derecho de petición no es, prima facie, una razón suficiente para entregar los recursos de la ayuda humanitaria de manera directa y prioritaria; (ii) abstenerse –en ese sentido- de emplear la acción de tutela como mecanismo para alterar dicho sistema de turnos; (iii) exceptuar el acatamiento del orden preestablecido o dar una prelación dentro del mismo, cuando se presenten situaciones excepcionales de urgencia manifiesta o extrema que justifiquen dar un trato privilegiado a determinadas personas desplazadas, incluso a pesar de que sólo se haya invocado la vulneración del derecho de petición; y, finalmente, (iv) exigir a las autoridades, en cualquier caso, el deber de responder las peticiones y demás solicitudes, informando a la población desplazada sobre un término cierto y oportuno en el cual recibirá la ayuda humanitaria. (i) La Corte Constitucional reiteró que las autoridades se encuentran en la obligación de garantizar que la población desplazada reciba la ayuda humanitaria en cada una de sus fases de manera integral, oportuna y en términos de igualdad. Para alcanzar estos propósitos, este Tribunal consideró que el sistema de turnos se encuentra justificado constitucionalmente, al buscar que la entrega de la

ayuda humanitaria sea eficiente, eficaz y racional. Al basarse en el orden cronológico en el que llegan las solicitudes de ayuda humanitaria, las autoridades respetan el derecho a la igualdad y evitan tratos discriminatorios al interior de la población desplazada. Lo anterior, en el marco de un sistema que permite considerar, valorar y dar prelación, a su vez, a aquellas personas desplazadas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad aún más apremiante.”

- **De la clasificación y entrega de ayudas humanitarias:**

En resumen de lo anterior, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para la entrega de ayudas humanitarias, pues vulnera el derecho a la igualdad para las demás víctimas que se han sometido al trámite administrativo de las entidades competentes, además de generar un entorpecimiento de las etapas dispuestas por las distintas entidades para cumplir con sus deberes ante esta población, la excepción a esta regla es que la persona se encuentre en un estado de debilidad manifiesta debidamente acreditado, aunque el trámite administrativo creado a través de la Resolución 01958 de 2018, tiene una ruta preferente también para estos casos de urgencia, la tutela solo debe ser usada en casos de extrema urgencia, que no puedan esperar un trámite administrativo.

“Como resultado de lo anterior, la Corte reiteró que, en principio, es constitucionalmente inadmisibles que el juez resuelva una acción de tutela en la que se encuentra involucrada una petición u otra solicitud en materia de ayuda humanitaria, y ordene de manera directa el pago inmediato de esos recursos. Así, la Corte consideró que no es posible ordenar que se realice el pago [de la ayuda humanitaria] pues es claro que la entidad accionada debe respetar los turnos preestablecidos, con el objeto de proteger el derecho a la igualdad de todos los beneficiarios de la misma ayuda humanitaria a quienes se les aprobó antes que a la accionante. De manera adicional, este Tribunal advirtió acerca de la inconveniencia de que el juez de tutela ordene de manera directa la entrega de la ayuda humanitaria, pues su intervención podría ser arbitraria. Al respecto, concluyó que “la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al principio de igualdad”. (iii) La jurisprudencia constitucional resaltó, no obstante, que las reglas anteriores deben morigerarse o exceptuarse cuando el operador judicial se enfrenta ante ciertas situaciones excepcionales. Se trata de aquellos casos en los cuales el accionante, a pesar de haber invocado la vulneración del derecho de petición, se encuentra en una situación de urgencia manifiesta o extrema, que justifica la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, de manera transitoria, en forma prioritaria respecto del orden cronológico preestablecido.”

Para entender esta situación, la Corte Constitucional mediante sentencia de Tutela 066 de 2017, clasificó las ayudas humanitarias de la siguiente manera:

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

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

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

Es más que claro que, la ayuda humanitaria es un instrumento de carácter temporal que busca servir de garantía de subsistencia al desplazado mientras supera su condición. Bajo esta perspectiva, estas garantías no son de índole permanente, pero pueden ser prorrogadas en múltiples ocasiones, pues su verdadero objeto es que la persona salga de la situación de desplazado y obtenga una solución estable y duradera:

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

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

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

Frente al argumento establecido por la UARIV, relativo a la ocurrencia del hecho victimizante desde hace más de diez (10) años, desde la sentencia T-377 de 2017, se ha sostenido por la jurisprudencia constitucional que la ayuda humanitaria no está sujeta a un plazo fijo inexorable, por lo cual tal temporalidad no es un criterio para negar la ayuda humanitaria concedida.

Debe tenerse en cuenta que, para la Corte Constitucional, el objeto de la ayuda humanitaria es *garantizar el derecho al mínimo vital de las víctimas del conflicto armado interno mientras existan las causas que impidan a este grupo poblacional cubrir sus necesidades básicas en condiciones dignas.*¹ Si bien es cierto, en líneas anteriores se estableció que por regla general, el juez de tutela no puede conceder dicho componente a través de esta acción constitucional para evitar vulnerar el principio de igualdad frente a las demás personas que reclaman estas ayudas por vía administrativa, no es menos cierto que dicha generalidad halla su excepción según las condiciones particulares de cada persona, lo anterior con la finalidad de comprobar la existencia de la amenaza que justifique la adopción de medidas, sin que ello implique el desconocimiento injustificado de los requisitos mínimos que

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-561 de 2017.

desnaturalice la presente acción, la afectación de terceros o generar inseguridad jurídica, por lo cual los jueces constitucionales en todos los casos no pueden dar por ciertos los hechos descritos por los accionantes sin contar con el material probatorio necesario que acredite tales circunstancias.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que advertir que el juez constitucional está investido para valorar de manera constitucional las decisiones administrativas que resultan desfavorables a las personas desplazados en lo que respecta a las ayudas humanitarias, si está en riesgo la subsistencia mínima de las personas desplazadas, sin que sea necesario agotar todo un proceso ordinario para ello.

IX. EL CASO EN CONCRETO

Para el estudio del caso en concreto, debe analizarse primero la procedibilidad de la presente acción. Frente al requisito de inmediatez, encuentra el Despacho que el mismo está acreditado; si bien es cierto, los actos administrativos que suspendieron las ayudas humanitarias en cuestión es de abril de 2019, es decir, ha transcurrido mas de un año desde que a la accionante fue afectada con la medida de la UARIV, debe tenerse en cuenta que el mismo fue recurrido a través de los instrumentos que la ley prevé para ello (recurso de reposición en subsidio apelación respectivamente), quedando en firme en diciembre del 2019, de tal manera que entre dicha decisión y la presente acción de tutela, existe un plazo razonable, asumiendo que la misma también se da por la ocurrencia de hechos nuevos posteriores a dicha determinación, esto es, la emergencia sanitaria a nivel mundial con ocasión al COVID-19. Respecto al requisito de subsidiariedad, encuentra el Despacho que la accionante ya surtió el proceso en vía administrativa para que dichas ayudas humanitarias no fuesen suspendidas. Por tanto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para resolver la cuestión planteada. Finalmente, frente a la legitimación por pasiva, la misma se encuentra acreditada por cuanto la parte accionada es la UARIV, aunque se vincularon otras entidades estatales para efectos de información.

Resuelta la procedencia de la presente acción, pasa el Juzgado a determinar si existe la vulneración de derechos alegados de conformidad con los actos administrativos allegados y las razones que la accionada tuvo para suspender de manera definitiva las ayudas humanitarias. En Resolución del 02 de abril de 2019, la UARIV señaló que a través del procedimiento de identificación de carencias, concluyó que la accionante y su núcleo familiar contaban con solución definitiva al componente alimenticio y alojamiento, según la entrevista realizada al núcleo familiar, ello en concordancia con la edad productiva de dos integrantes del núcleo familiar y el registro CIFIN donde se evidencia la capacidad de endeudamiento de la accionante y el nivel reportado en el SISBEN; por lo cual, la accionada adoptó la decisión de suspender de manera definitiva las ayudas humanitarias. En las decisiones que resuelven los recursos presentados, la accionada no da argumentos distintos a los establecidos en la resolución de abril de 2019, pues solamente se limita a detallar los mismos y los criterios que usó para determinar si había o no carencias dentro del hogar.

En este orden, podría determinarse de manera previa que, no hay vulneración a los derechos alegados pues la accionada UARIV tomó dicha determinación a partir del proceso de identificación y medición de carencias, donde a través de la recopilación de datos y entrevistas constató las condiciones reales de la accionante y su núcleo familiar; si se analiza la vulneración del derecho al debido proceso planteado por la accionante, se encuentra que la misma i. Tuvo derecho a una decisión motivada (pese a que la misma fue adversa a sus intereses), ii. Fue notificada de las decisiones tomadas por la UARIV y su proceso se llevó de manera pública (Principio de publicidad), iii. Pudo controvertir las decisiones tomadas por la accionada a través de los recursos que la ley prevé para ello; es decir, tuvo las garantías aplicables a las actuaciones administrativas y judiciales, a la luz de la jurisprudencia constitucional², por lo cual, como se dijo en principio, no puede existir vulneración alguna de dicha prerrogativa.

Pese a todo lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el presente asunto también se debate la vulneración del derecho al mínimo vital de la accionante y su núcleo familiar, el cual está compuesto por cuatro personas que dependen económicamente de la demandante, de los cuales tres son menores de edad, tal como se constata en las Resoluciones allegadas por la UARIV, junto con otras dos calidades invocadas: la de madre cabeza de hogar (Respaldada en el registro BDU

² Corte Constitucional, Sentencia T-277 de 2018 (Debido proceso en las actuaciones ante la UARIV) y Sentencia C-341 de 2014.

y el registro de Familias en Acción) y la de vendedora ambulante (La cual no se encuentra acreditada en el expediente ni a través del RIVI). Lo anterior implica que, a través de este mecanismo es posible analizar de fondo las determinaciones adoptadas por la accionada, por lo cual se confrontarán junto con el material probatorio recaudado para confrontar la existencia de la vulneración alegada.

Los componentes de ayuda humanitaria, según la norma y la jurisprudencia, exige la satisfacción mínima en los siguientes componentes³:

- i). Alojamiento (Vivienda propia o en arriendo).
- ii). Alimentación (Cantidad, calidad de los alimentos, frecuencia con la cual los miembros consumen los mismos).
- iii). Condiciones de subsistencia mínima (Estado de la vivienda, condiciones de higiene, acceso a servicios públicos, salud entre otros).
- iv). Ingresos económicos del hogar (¿Cuántos miembros se encuentran en etapa productiva? ¿Quiénes efectivamente desempeñan actividades económicas dentro del hogar? establecer el monto promedio de los ingresos recibidos y confrontarlos con los gastos promedios del hogar. De esta manera se establecen si los mismos son o no suficientes para solventar tales expensas).
- v). ¿La falta de carencias se relaciona directamente con el hecho victimizante? ¿Depende de circunstancias sobrevinientes?
- vi). ¿El hecho victimizante ocurrió hace más de 10 años?, en caso afirmativo, verificar si el hogar se encuentra en condiciones de extrema urgencia y vulnerabilidad.

Respecto al primer requisito, para este Despacho no hay forma de determinar la solución de alojamiento de los miembros de la familia, pues el mismo no se encuentra dentro de la acción de tutela y en las Resoluciones expedidas por la accionada, solamente se limita a señalar que la accionante cuenta con una *solución de vivienda*, sin especificar si la misma se da como garantía de vivienda propia o en arriendo.

En el segundo componente, de conformidad con las Resoluciones que reposan en el expediente, la accionada solamente señala haber constatado que el núcleo familiar tiene acceso a la canasta básica de alimentación, pues la misma puede suplirse a través de la actividad económica realizada por el jefe del hogar. En este punto cobra especial relevancia la respuesta otorgada por la Secretaría Distrital de Integración Social, pues tal entidad adujo que la accionante es beneficiaria de dos programas del distrito, a saber: Entrega de un bono de emergencia por parte del programa Enlace Social (No se especifica la fecha ni el monto) y auxilios en materia de alimentación por parte del Proyecto Bogotá te Nutre en la modalidad Canasta Básica de Alimentos Afro – Localidad Kennedy, proyecto que según los datos suministrados por la SDIS en su página web, *consiste en la entrega de una canasta de alimentos para 24 días, para suplir los requerimientos de calorías, proteínas, vitamina A, hierro y calcio*, y según la página web Bogotá Te Nutre – Kennedy. Estas entregas se hacen de manera mensual, pues en dicha página se señalan las fechas de entrega y los lugares donde se publican las listas de los beneficiarios. Adicional a ello, debe advertirse que la accionante fue incluida en octubre de 2019, es decir, en una fecha posterior al primer acto administrativo que suspendió las ayudas humanitarias, lo cual pone en tela de juicio los criterios que la UARIV tuvo para determinar que efectivamente el hogar no tenía carencias en este ámbito.

En el tercer componente, tampoco hay forma alguna de que este Despacho pueda determinar los mismos; según las Resoluciones de la UARIV, se estableció que la vivienda en la que habita la accionante está construida con materiales adecuados, no se encuentra en zona de riesgo, los miembros del hogar no se encuentran en hacinamiento, cuentan con servicios públicos básicos de energía, acueducto y alcantarillado y hay condiciones de “seguridad jurídica”, por cuanto uno de los integrantes del núcleo familiar tiene la condición de arrendatario ya sea de manera verbal o escrita o porque el mismo es titular o poseedor de un inmueble o predio, sin especificar cual condición ostenta.

En materia de salud, aunque la accionante allegó registro BDUA donde especifica que la misma pertenece al régimen subsidiado, debe advertirse que la EPS a la

³Corte Constitucional, Sentencia T-702 de 2012.

cual pertenece no es de la ciudad de Bogotá, situación similar ocurre con dos de los menores de edad que tiene a su cargo, uno de ellos aparece como cabeza de hogar en el régimen subsidiado en Bogotá y el otro aparece como beneficiario del régimen contributivo en una ciudad distinta, lo cual genera incertidumbre respecto a los servicios de salud para el núcleo familiar.

Respecto al cuarto componente, solamente se puede establecer que de los cinco miembros del núcleo familiar, hay dos integrantes en edad productiva, esto es la accionante y una de sus hijas, quien actualmente tiene 19 años, de las cuales, la jefe de hogar pese a que desempeña una actividad económica, la misma se realiza de manera informal pues en algunas resoluciones señala que labora en un restaurante y en la presente acción invocó la calidad de vendedor informal,, pese a no encontrarse registrada en el RIVI, de lo cual se establece que la accionante ejerce algún tipo de actividad económica que no fue posible determinar en dicha acción de tutela. Frente al otro integrante del núcleo familiar, se establece que la misma ostenta la calidad de hija de la accionante, que tiene una hija menor de cinco años y según el registro RUAF no se evidencia que haya desempeñado alguna actividad económica y que, en materia de salud no es beneficiaria de la accionante; por el contrario, aparece como beneficiaria de su cónyuge/compañero en materia de salud y caja de compensación familiar. Pese a las consideraciones entredichas, de las Resoluciones de la entidad accionada, solamente tuvo en cuenta la edad de los integrantes del núcleo familiar para establecer que los ingresos económicos son suficientes para solventar sus necesidades, pero no valoró de manera real e integra que solamente uno de los miembros del hogar labora, y que de dicha actividad económica ni siquiera puede establecerse cuál es el ingreso real para el núcleo familiar.

En cuanto al quinto componente, debe señalarse que la situación de emergencia sanitaria del país es un hecho sobreviniente, por lo cual no puede endilgarse que las carencias alegadas están relacionadas de manera directa con el hecho victimizante, pues la suspensión de ayudas se dio aproximadamente hace un año. En este mismo punto, debe tenerse en cuenta si el hogar efectivamente tenía una estabilidad económica tal como lo señala la UARIV, quien tuvo en cuenta para este criterio la capacidad de endeudamiento del núcleo familiar.

Conforme al último requisito, teniendo en cuenta la documental que reposa en el expediente el hecho victimizante de desplazamiento forzado acaeció hace más de 10 años, a lo cual la UARIV cita la sentencia T-495 de 2014, aduciendo que después de diez años de ocurrencia es válido suspender ayudas humanitarias, siempre y cuando los beneficiarios no se encuentren en una situación de extrema urgencia. Para ello, debe tenerse en cuenta que dicho criterio debe ser analizado junto con la sentencia T-561 de 2017, donde se aclara que en tales casos también deben tenerse en cuenta las condiciones reales e integrales de las víctimas, aunque la ayuda humanitaria no es de carácter permanente, el plazo señalado por la UARIV no puede constituir en un criterio fijo e inexorable para negar dicho apoyo económico.

Valorados los criterios antes señalados, es posible concluir que, de los seis parámetros establecidos, existen dudas frente a cuatro de ellos, lo cual lleva a la conclusión que la accionada UARIV no realizó una valoración integral de las condiciones reales de la accionante y su núcleo familiar. Por lo cual ordenará a esa entidad, dentro del término perentorio e improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta providencia para que realice una nueva valoración al núcleo familiar de la accionante de conformidad con los parámetros legales reseñados en esta acción de tutela, confrontando la información de la accionante en las bases de datos y la situación real de la señora Leivis Valencia.

Como quiera que la presente acción busca reconocer nuevamente ayudas humanitarias a la accionante y se desarrolla con ocasión a la crisis sanitaria desatada por el Covid-19, el cual genera la afectación de múltiples sectores de la economía del país, este Despacho negará tal pretensión teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

En el estudio jurisprudencial realizado por este Juzgado, se señaló que por regla general no es el juez constitucional quien debe conceder de manera automática y sin la realización de trámite de tipo administrativo las ayudas reclamadas vía tutela, salvo situaciones de extrema urgencia y gravedad. Como las condiciones de subsistencia de la accionante se vieron impactadas por la crisis actual del país, deben tenerse en cuenta las siguientes disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la misma: El Decreto 579 de 2020 que adopta

disposiciones respecto a la propiedad horizontal del país, se suspenden los pagos de los cánones de arrendamiento hasta el 30 de junio del presente año y se suspenden los procesos de desalojo y restitución de bienes inmuebles arrendados; el Decreto 517 de 2020 a través del cual se difiere el pago de servicios públicos para estratos 1 y 2; el Decreto Distrital 093 de 2020, mediante el cual se crea el sistema Bogotá Solidaria en Casa, donde se crean apoyos económicos para vivienda, servicios públicos y alimentación de la población más vulnerable, y los demás programas que explicaron las entidades vinculadas a la presente acción, entre ellos los beneficios para los vendedores informales registrados en el RIVI y los giros monetarios extraordinarios para el programa Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

Así las cosas, pese a la determinación adoptada por la UARIV y las consideraciones en las cuales se cuestionan los fundamentos de la misma, es posible concluir que existen beneficios y mecanismos de los cuales la accionante puede ser beneficiaria en razón a las calidades invocadas, por lo cual deberá ser la accionante quien inicie el respectivo trámite ante tales entidades, sin perjuicio de conminar a las entidades vinculadas para que se identifique y valore al núcleo familiar como potencial beneficiario de estas ayudas, pues si ordena el Juez Constitucional, de manera inmediata los auxilios humanitarios solicitados implicaría la vulneración del derecho a la igualdad de las demás víctimas que se encuentran incluidas en el programa y están a la espera de una determinación de la accionada, en especial aquellos que serán cubiertos con las medidas especiales adoptadas por el Gobierno Nacional, con ocasión a la crisis actual.

Teniendo en cuenta lo anterior, se conminará a la accionante a realizar los trámites para realizar el registro en el sistema RIVI, para acceder a los programas, beneficios y auxilios brindados a los vendedores informales por parte del Distrito. Así mismo, se le conminará a realizar los trámites pertinentes para establecer si es beneficiaria del giro monetario extraordinario para el programa Familias en Acción; en este sentido dicha decisión deberá extenderse al Instituto Para la Economía Social y al Departamento de Prosperidad Social, para la realización de los trámites descritos anteriormente.

X. DECISIÓN

En razón y mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y TRES LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y mandato de la Constitución,

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al **MÍNIMO VITAL** vulnerado a **LEIVIS OLEISA VALENCIA MESA**, identificada con cédula de ciudadanía N° 51.686.107, pero por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: Como consecuencia del amparo **ORDENAR** a la **Dra. BEATRIZ CARMENZA OCHOA OSORIO**, en su calidad de **SUBDIRECTORA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN HUMANITARIA** del ente accionado **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS - UARIV**, y/o quien haga sus veces, se realice una nueva valoración al núcleo familiar de la accionante de conformidad con los parámetros reseñados en esta acción de tutela, confrontando la información de la accionante en las bases de datos y la situación real de la señora **LEIVIS OLEISA VALENCIA MESA**.

TERCERO: Para el cumplimiento de la orden emitida dispondrá del término perentorio e improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir del momento en que reciba la comunicación que le realice la Secretaría del Despacho, so pena de que se apliquen las sanciones que por desacato contempla el artículo 52 del decreto 2591 de 1991. Secretaría al notificar la decisión anexe fotocopia de la petición elevada por la parte actora.

CUARTO: NEGAR la pretensión de conceder nuevas ayudas humanitarias a la accionante Leivis Valencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: CONMINAR a la accionante a realizar los trámites para su registro en el sistema RIVI y acceder a los programas, beneficios y auxilios brindados a los vendedores informales por parte del Distrito y efectuar los gestiones pertinentes para establecer si es beneficiaria del giro monetario extraordinario para el programa Familias en Acción.

SEXTO: CONMINAR al **INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES** y al **DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL - DPS** para que, en virtud de la determinación adoptada en el numeral anterior, se identifique y valore el núcleo familiar de la señora **LEIVIS OLEISA VALENCIA MESA** como potencial beneficiaria de los programas descritos anteriormente, de conformidad las razones que fundamentan esta decisión judicial.

SÉPTIMO: NOTIFICAR a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

OCTAVO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en el evento de no ser impugnado el fallo; de lo contrario, deberá enviarse el expediente al Honorable Tribunal Superior de Bogotá, para que sea sometida a reparto entre los Magistrados de todas y cada una de las Salas que lo conforman.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JULIO ALBERTO JARAMILLO ZABALA
JUEZ