

ACCION DE TUTELA - Concepto Y generalidades

La acción de tutela está prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto. Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA / DECRETO 2591 DE 1991

MUJERES DESPLAZADAS - Gozan de protección constitucional reforzada / MUJERES DESPLAZADAS - Principios constitucionales que amparan su protección reforzada / AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA - No puede estar sujeta a plazos inexorables / ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA DE MUJERES CABEZA DE HOGAR - Debe dársele la ayuda requerida hasta que la situación de especial vulnerabilidad sea superada

La Corte Constitucional advirtió que las autoridades que conforman el SNAIPD (hoy SNARIN) deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada: a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNARIN y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular. Así mismo, se indicó que las personas con discapacidad gozan de una protección reforzada, que se deriva tanto del ordenamiento jurídico interno como del derecho internacional. A partir de estas garantías de protección, se desprende un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades y de los particulares, para garantizar el respeto y goce efectivo de sus derechos. Además, la jurisprudencia constitucional ha dicho que niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado son sujetos de protección constitucional imperativa y prioritaria, en virtud de los mandatos de la carta política y de los deberes internacionales del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Por lo anterior, con relación a la temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia, el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, señalaba que a tal atención se tiene derecho por un espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por tres meses más, límite máximo y de excepcionalidad declarados inexequibles en la sentencia C-278 de abril 8 de 2007. La ayuda humanitaria no puede estar sujeta a plazos inexorables, ya que si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sujeta a que la reparación sea real, con medios eficaces y continuos, según las particularidades del caso, hasta superar la situación de vulnerabilidad de los desplazados, particularmente frente a la etapa de la atención humanitaria, en la cual se deben garantizar condiciones de vida digna que permitan paulatinamente una estabilización económica y social. En consecuencia, el status de desplazado depende de una condición material concreta, en especial cuando se trata de discapacitados y de mujeres cabeza de hogar, con uno o varios hijos

menores de edad a su cargo, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga automática deben ser concedidas hasta que el afectado satisfaga realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda suplir sus necesidades básicas, asumir su autosostenimiento y superar las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión ocasionadas por el desplazamiento forzado. En consecuencia, resulta justificado e imperativo que el Estado siga prestando la ayuda humanitaria que sea requerida, hasta que la situación de especial vulnerabilidad sea superada

FUENTE FORMAL: LEY 1448 DE 2011 - ARTICULO 166 / DECRETO 4802 DE 20 DE 2011

NOTA DE RELATORIA: Sobre el tema estudiado, ver Corte Constitucional sentencia T-160 de 2012 y Autos 006 de 2008 y 251 de 2008

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA - Debe prorrogarse hasta cuando la víctima haya superado su situación de desplazamiento / AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA - No debe exigirle a la población desplazada requisitos que no se encuentran en la ley

De acuerdo con los hechos y las pruebas que fundamentan la presente acción de tutela, está demostrado que la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma es madre cabeza de familia y, uno de sus hijos padece una Cardiopatía compleja con fisiología de ventrículo único. Se aprecia por la Sala que la actora se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde el año 2008, junto con su grupo familiar, y ha recibido algunas ayudas humanitarias de emergencia; sin embargo, no se han mejorado sus condiciones de vida y tampoco se encuentra en capacidad de autosostenerse junto con sus hijos, pues no obra en el expediente ninguna prueba sobre un ingreso económico para el sostenimiento de su núcleo familiar, conformado por dos menores de edad, uno de ellos, como se dijo, con una enfermedad cardíaca. Esto motivó a la actora a presentar un derecho de petición a la entidad demandada, solicitando la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia...Empero, a pesar de encontrarse probado que la actora estaba afiliada a un régimen contributivo en salud, no es menos cierto que dicha afiliación corresponde a la condición de beneficiaria del señor John Jairo Estrada Julio, padre de sus dos hijos, quien se encuentra afiliado al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares - Armada Nacional. No obstante, pese a que se requirió en dos oportunidades al señor Estrada Julio para que informara a esta Corporación si actualmente está consignando la cuota alimentaria de sus menores hijos, no obra en el expediente respuesta a tal requerimiento. En consecuencia, el hecho de que la actora se encuentre afiliada al régimen contributivo en salud como beneficiaria, no demuestra en este caso que haya superado su situación de desplazamiento, ni que tenga una fuente de sostenimiento como de manera errada lo concluye la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, para decir que no es viable la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria. Al respecto, es claro que en este caso se presenta una vez más la situación observada por la Corte Constitucional sobre el deficiente funcionamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria. Dicha situación corresponde a que las autoridades nacionales no reconocen la prórroga al exigirle a la población desplazada requisitos que no se encuentran en la ley o por encontrarse en situaciones que no reflejan, por sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad. Estas decisiones se fundan en apreciaciones que, si bien en algunos casos pueden ser indicativas de la situación socioeconómica en la que se encuentra esa población, no la reflejan necesariamente, como ocurre con la afiliación al sistema de seguridad social...Por tal motivo, existe en cabeza de la

señora Delgado Matoma un derecho, aún insatisfecho, a recibir la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia completa e integral, con todos y cada uno de los componentes que establece la ley. Así mismo, es evidente que la señora Delgado Matoma se ha visto afectada por varias facetas especiales de género que agravan el desplazamiento, a saber, el rol de jefe femenina de hogar, sin las condiciones mínimas de subsistencia material, con obstáculos agravados por la falta de inserción productiva, laboral ni económica, sin atención ni acompañamiento psicosocial.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el asunto consultar, Corte Constitucional autos 099 de 2013 y 092 de 2008

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 50001-23-33-000-2013-00014-01(AC)

Actor: SANDRA YANETH DELGADO MATOMA

Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD TERRITORIO Y OTROS

La Sala decide la impugnación presentada por el representante judicial de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, contra la sentencia del 29 de enero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

La parte resolutive del fallo impugnado dispuso:

“PRIMERO: AMPARAR el derecho al mínimo vital de SANDRA YANETH DELGADO MATOMA, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, solicitada mediante derecho de petición del 3 de diciembre del 2012 (fol.8-9 C-1), en el monto que le corresponda de acuerdo a la categoría en la que se encuentre la accionante.

TERCERO: AMPARAR el derecho de petición de SANDRA YANETH DELGADO MATOMA, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia, en consecuencia ORDENAR al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO dar respuesta a lo solicitado dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia (...)”.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Sandra Yaneth Delgado Matoma, en nombre propio, instauró acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Municipio de Villavicencio, el Departamento del Meta y el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al mínimo vital, a la familia y a la vida en condiciones dignas. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

(...)

“...Solicito a su despacho, Ordene a la entidad demandada Acción Social, Hoy Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado en Colombia. Para que esta en un Término no mayor a 15 días me entregue Real y Materialmente la Ayuda Humanitaria de emergencia.

“...Señor Juez, Que su Despacho ordene a esta entidad, me Entregue los Componentes de la Ayuda Humanitaria Completa Como lo estipula los Artículos 21 y 22 del Decreto 2569 de 2000. Le Agradezco Tutele este Derecho y el Cumplimiento de lo ordenado en estos dos artículos del Mencionado Decreto y prevenir a esta entidad para que Con Posterioridad, No lo Vuelva hacer. (sic)

Esta Ayuda que debe ser Otorgada hasta Tanto haya logrado el Auto sostenimiento de conformidad con lo estipulado en la sentencia C-278 de 2007 y 817 de 2008. La cual establece que esta Ayuda se debe prorrogar hasta que el afectado esté en condiciones de auto sostenerse.

(...)

“...Que su Despacho Ordene a la entidad Accionada me expida el Certificado del Registro único de Víctimas de mi Núcleo familiar Solicitado mediante Derecho de Petición Radicado en esta entidad, y que a la Fecha no me ha sido expedido. El Cual Fue Solicitado en el Numeral Séptimo (07) del referido Derecho de petición.

“...Que su Despacho Tutele Integralmente y con Exigibilidad, y Ordenar de Manera Clara, Precisa y Congruente, Al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Para que en un Término de Tiempo Razonable y Oportuno, Habrá (sic) la Convocatoria de Vivienda para Población Víctima del Conflicto. Toda Vez que si No hay Convocatoria, Pues No hay acceso a una Vivienda Digna de la que Tanto habla el Gobierno Nacional.

“... Que su Despacho Tutele Integralmente y con Exigibilidad a la Alcaldía de Villavicencio y la Gobernación del meta, para que en el término de un Año, resuelvan de manera definitiva mi Solicitud de Vivienda Solicitado por Derecho de Petición en cada una de estas entidades, y Ordéneles que Compren Terrenos Dentro del Perímetro urbano para que Hagan los Proyectos de Vivienda. Toda vez que la Respuesta en las Mesas de Trabajo de los Comité de política de atención a Víctimas han Manifestado que el Municipio No tiene Terrenos para Construir Vivienda Urbana.”

(...)

2. Hechos

La actora informó como hechos relevantes, los siguientes:

Que es desplazada por la violencia del Municipio de San José del Guaviare desde el 26 de noviembre del 2005. Su núcleo familiar está compuesto por dos hijos menores de edad, y uno de ellos sufre del corazón y está programado para una cirugía de corazón abierto.

Desde la fecha del desplazamiento no ha recibido ninguna de las ayudas a las que tiene derecho, tales como una vivienda digna, un proyecto productivo, el subsidio integral de tierras, educación superior, una oferta laboral, ni ha sido reparada ni indemnizada por los daños ocasionados en el marco del conflicto interno del país.

Que teniendo en cuenta que desde junio del 2012 no recibe ningún tipo de ayuda humanitaria, el 3 de diciembre del 2012 elevó petición ante la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para solicitar la entrega de esa ayuda en un término oportuno, pero no ha obtenido respuesta.

3. Oposición

El **Secretario de Vivienda del Departamento del Meta** señaló que la demandante elevó petición el 3 de noviembre de 2012, en el que pidió la vinculación a los programas del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante SINAIPD). En oficio de 15 de noviembre de 2012, en relación con la solicitud de vivienda se le informó que no podía accederse porque no cumplido con los trámites respectivos, ni se ha presentado a las convocatorias que para tal efecto realiza el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Advirtió además que no acreditó la calidad de desplazada.

El apoderado del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela, al advertir la falta de legitimación en lo causa por pasiva, ya que a esa cartera ministerial no le corresponde la asignación de los subsidios de vivienda, pues solo es la encargada de dictar la política en materia habitacional. La asignación de subsidios de vivienda de interés social es una función que le corresponde al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, entidad con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal.

El **Departamento del Meta – Secretaría de Desarrollo Agro Económico** indicó que a la solicitud de la demandante referida al proyecto productivo se le dio respuesta el 19 de noviembre de 2012. En esa misma comunicación se le informó que, en relación con la asignación de tierras y la reubicación en el campo, esta competencia se encuentra asignada al INCODER - Dirección Territorial del Meta, conforme con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994, el Decreto 2000 del 2009, el Acuerdo 022 de 1995 y la sentencia T-025 del 2004; por lo que de manera inmediata se le corrió traslado a esa entidad, haciéndoselo saber a la peticionaria.

La **Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Villavicencio** manifestó que la presente acción resulta improcedente, porque el ente territorial que representa no ha vulnerado los derechos fundamentales de la peticionaria, ya que no es el encargado de otorgar las ayudas a las personas en situación de desplazamiento ni los subsidios de tierras, pues eso es función del Gobierno Nacional.

El Representante Judicial de la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** señaló que la demandante se encuentra inscrita en el Registro Único de Desplazamiento desde 2008 y que la última ayuda humanitaria le fue entregada el 3 de julio del 2012. No obstante, debido a que se encontraba activa en el sistema contributivo en salud, se le suspendieron las ayudas por cuanto dicha afiliación significa que contaba con un mínimo de recursos económicos para sobrevivir. Posteriormente, al observarse la desvinculación del servicio de salud, se procedió a realizar nuevamente la gestión, para determinar las ayudas pertinentes a las cuales tiene derecho en su calidad de víctima.

Adujo que, si bien está en una condición de vulnerabilidad por el desplazamiento, la señora Delgado Matoma no es sujeto de especial protección constitucional a fin de serle entregado un turno de diferente categoría, pues de un lado, no ha llegado a la tercera edad y por el contrario, se trata de una persona en edad productiva quien no tiene discapacidad alguna y, además, integra su núcleo familiar con otras

personas adultas quienes no padecen limitación alguna para aportar ingresos económicos al jefe de hogar.

Finalmente, indicó que al derecho de petición del 13 de noviembre del 2012, se le dio respuesta mediante comunicación del 26 de noviembre del 2012, en la que se le informó:

Que si a la actora le interesa el programa de generación de empleo rural y urbano, debe estar pendiente en los puntos de atención, en los cuales le orientaran sobre como acceder a dicho programa.

Que el subsidio familiar de vivienda de interés social urbana es un recurso que se entrega en dinero o en especie a las personas en situación de desplazamiento para que puedan adquirir vivienda nueva, usada, construir un sitio propio o mejorar vivienda y que FONVIVIENDA debe ceñirse a determinados procedimientos para otorgar dichos subsidios, por lo que la persona interesada debe postularse ante las Cajas de Compensación Familiar para acceder al subsidio. En consecuencia, la unidad que representa no es competente para tramitar ese tipo de petición, ya que ello está en cabeza del Ministerio de Vivienda.

Concluyó que no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno a la demandante, pues ha realizado todas las gestiones necesarias dentro de sus competencias para cumplir con los mandatos constitucionales y legales.

La apoderada especial del Fondo Nacional de Vivienda – **FONVIVIENDA**-, señaló que el hecho de que esa entidad sea adscrita al ministerio de vivienda, no puede considerarse que por ello sea supervisada por esa cartera ministerial.

Explicó que de la revisión del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, se pudo establecer que la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma fue beneficiaria del subsidio mediante Resolución 750 del 8 de junio de 2010 por un

valor de \$15.450.000, suma que se desembolsó al Banco Agrario de Colombia, con lo que se concluye que ese Fondo no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

6. Providencia impugnada

El **Tribunal Administrativo del Meta**, en sentencia del 29 de enero de 2013, amparó el derecho al mínimo vital de la tutelante y, en consecuencia, ordenó a la Unidad de Atención Integral a las Víctimas, que realizara la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, solicitada mediante derecho de petición del 3 de diciembre del 2012, en el monto que le corresponda, de acuerdo con la categoría en la que se encuentre la demandante. Así mismo, amparó el derecho de petición y ordenó al Municipio de Villavicencio dar respuesta a lo solicitado por la señora Delgado Matoma.

Para adoptar la anterior decisión, el *a quo* consideró que, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, la demandante atraviesa una situación de vulnerabilidad, pues es madre cabeza de familia y sus circunstancias empeoran con ocasión del estado de salud de su menor hijo.

7. Cumplimiento del fallo por la Alcaldía de Villavicencio.

Mediante Oficio 0320 de 31 de enero de 2013, la Secretaria de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Villavicencio remitió copia de la nota interna número UV-0112 de 21 de enero de 2013 en la que se informa sobre el cumplimiento del fallo de primera instancia, en el sentido de que se suministraron las ayudas y se dio repuesta al derecho de petición de la actora.

8. Impugnación

El **Representante Judicial de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas** impugnó la decisión de primera instancia e insistió en que esa unidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno. Explicó que la Unidad no puede hacer la entrega de la ayuda ya que se evidencia que la actora se encuentra afiliada al régimen contributivo de salud como cotizante de Saludcoop EPS y, por lo tanto, no es procedente conceder las ayudas pretendidas.

Informó que no es viable acceder a la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria de la actora, toda vez que al encontrarse afiliada al régimen contributivo se entiende que la persona y el núcleo familiar se encuentran en situación autosostenimiento económico que asegura su mínimo vital.

Que en el caso de la actora, ya se dio una situación de autosostenimiento, en la que se hace improcedente la atención estatal para conjurar el fenómeno del desplazamiento, por ser una persona que hace parte de la población laboralmente activa.

Que la Unidad no puede hacer entrega de la ayuda, ya que se evidencia que la señora Delgado Matoma cuenta con un mínimo sustento económico, para sufragar sus necesidades, teniendo en cuenta que las ayudas buscan mitigar estados de vulnerabilidad en el que se encuentren derechos fundamentales en conexión con la vida en inminente peligro, que para el caso no aplica.

No es procedente recurrir al aparato judicial, cuando la actora pudo tramitar su caso en los puntos de atención a víctimas de su ciudad, para que los funcionarios de la Unidad le aclararan las dudas.

Que es importante determinar si el estado que aduce la actora de vulneración económica, es un hecho producto del desplazamiento de la época, teniendo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que se presentó, que a la fecha de hoy 2013, puede ser producto de otros hechos.

Concluye que de acuerdo con los principios de transparencia, oportunidad e igualdad no son procedentes las ayudas para la demandante, teniendo en cuenta que estas serán asignadas para personas que demuestren su necesidad, velando por el detrimento patrimonial del Estado frente a estos recursos que son vitales para las víctimas.

9. Trámite previo a la decisión de segunda instancia

Estando el asunto de la referencia pendiente de dictar sentencia de segunda instancia, se vinculó al trámite de la presente acción al señor John Jairo Estrada Julio, con el fin de que informe si actualmente está consignando la cuota alimentaria para sus menores hijos John Santiago e Ingrid Estrada Delgado y cuál es el valor¹.

En la misma providencia se ofició al Ejército Nacional, dada la calidad de soldado del señor John Jairo Estrada Julio para que informara las personas que se encuentran afiliadas como beneficiarias del él en el sistema de salud de las fuerzas militares.

Finalmente, como en el escrito de impugnación se alegó que la actora figura como afiliada al régimen contributivo de salud, se ofició a la E.P.S. Saludcoop de Villavicencio para que certificara 1) en qué periodos las señor Sandra Yaneth Delgado Matoma ha estado afiliada como cotizante, 2) si actualmente continua vinculada a la entidad de salud, 3) si sus aportes son como cotizante

¹ Del acta de conciliación que obra a folios 42 y 43 del cuaderno No. 2 se observa que el señor Estrada Julio se comprometió a aportar la suma de \$ 300.000 mensuales por concepto de alimentos de los niños John Santiago e Ingrid Alexandra Estrada Delgado, así como el 50% de los gastos estudiantiles

independiente o empleada, 4) la actividad laboral que reportó ante esa entidad al momento de la afiliación y 5) los ingresos sobre los que está cotizando.

El **Director General de Sanidad Militar del Ejército Nacional** informó que el señor John Jairo Estrada Julio se encuentra afiliado al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, a través de la Armada Nacional y que tiene como afiliados a: **(i)** Sandra Yaneth Delgado Matoma (compañera) y **(ii)** John Santiago Estrada Delgado e Ingrid Estrada Delgado (Hijos).

CONSIDERACIONES

La acción de tutela está prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*». Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La demandante solicitó que se le ampararan los derechos fundamentales al mínimo vital, a la familia y a la vida en condiciones dignas y, en consecuencia, pidió que se ordenara a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Municipio de Villavicencio, el Departamento del Meta y el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia de forma continua hasta encontrarse en condiciones de auto sostenimiento. Igualmente, pidió que se le entregara el certificado de pertenecer al Registro Único de Víctimas. Finalmente, solicitó que se ordenara a la Alcaldía de Villavicencio y a la Gobernación del Meta, que resolvieran su situación de vivienda y al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, que abriera convocatoria para vivienda de población desplazada.

El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia de 29 de enero de 2013, amparó el derecho al mínimo vital de la tutelante, y, entre otras decisiones, ordenó a la Unidad de Atención Integral a las Víctimas que realizara la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a la actora.

El Representante Judicial de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas impugnó la decisión de primera instancia y advirtió que esa unidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues la actora se encuentra afiliada al régimen contributivo y, por lo tanto, no son procedentes las ayudas pretendidas.

Por lo tanto, la Sala solo se pronunciará respecto de la impugnación antes reseñada, debido a que la actora no recurrió la providencia dictada por el juez de primera instancia.

Advierte la Sala que el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas *“con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*, así mismo, que el artículo 168 ibídem, establece dentro de sus funciones, las competencias de coordinación señaladas en la Ley 387 de 1997 *“por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”*

De otra parte, el Decreto 4802 de 20 de diciembre de 2011, estableció la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la definió como *“...una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, la cual se podrá denominar Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación”*.

De conformidad con lo anterior, en el caso concreto la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la encargada de orientar a la actora respecto de los diversos programas que se ofrecen a través de esa entidad.

Sobre la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia y su relación con la presunción constitucional de vulnerabilidad de las mujeres desplazadas.

La Corte Constitucional advirtió que las autoridades que conforman el SNAIPD (hoy SNARIN)² deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, **dos presunciones constitucionales** que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada:

a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNARIN y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.³

Así mismo, se indicó que las personas con discapacidad gozan de una protección reforzada, que se deriva tanto del ordenamiento jurídico interno como del derecho internacional⁴. A partir de estas garantías de protección, se desprende un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades y de los particulares, para garantizar el respeto y goce efectivo de sus derechos.

² Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

³ Corte Constitucional sentencia T-160 de 2012 y Auto 006 de 2008.

⁴ En relación con las obligaciones internacionales en pro de las personas con discapacidad, obran tratados generales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que si bien no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, sus garantías directamente les atañen. De igual forma, son aplicables todas las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, que además contiene, en su artículo 23, previsiones específicas en relación con los menores discapacitados.

Además, la jurisprudencia constitucional⁵ ha dicho que niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado son sujetos de protección constitucional imperativa y prioritaria, en virtud de los mandatos de la carta política y de los deberes internacionales del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario:

*«La alarmante situación de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado, se erige sobre la base de una **contradicción elemental** que, en criterio de la Sala, existe entre la protección jurídica reforzada y prioritaria de la que son objeto indiscutido por mandato de la Constitución Política, por una parte, y la dramática realidad de la vida cotidiana de mucho más de un millón de menores de edad... que han sido víctimas indefensas y manifiestamente vulnerables del desplazamiento en todo el territorio colombiano, por otra. »*

Por lo anterior, con relación a la temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia, el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, señalaba que a tal atención se tiene derecho por un espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por tres meses más, limite máximo y de excepcionalidad declarados inexequibles en la sentencia C-278 de abril 8 de 2007.

La ayuda humanitaria no puede estar sujeta a plazos inexorables, ya que si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sujeta a que la reparación sea real, con medios eficaces y continuos, según las particularidades del caso, hasta superar la situación de vulnerabilidad de los desplazados, particularmente frente a la etapa de la atención humanitaria, en la cual se deben garantizar condiciones de vida digna que permitan paulatinamente una estabilización económica y social. Al respecto, la Corte Constitucional⁶ estableció:

«En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto más no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto.

⁵ Corte Constitucional Auto 251 de 2008

⁶ Sentencia C-278 de 8 de abril de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla

(...)

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” del párrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad. El segmento restante del citado párrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. »

En consecuencia, el *status* de desplazado depende de una condición material concreta, en especial cuando se trata de discapacitados y de **mujeres cabeza de hogar, con uno o varios hijos menores de edad a su cargo**, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga automática deben ser concedidas hasta que el afectado satisfaga realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda suplir sus necesidades básicas, asumir su autosostenimiento y superar las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión ocasionadas por el desplazamiento forzado.

En consecuencia, resulta justificado e imperativo que el Estado siga prestando la ayuda humanitaria que sea requerida, hasta que la situación de especial vulnerabilidad sea superada.

Encuentra la Sala que en el caso *sub examine*, corresponde determinar si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, conculcó los derechos fundamentales invocados, al no haber continuado la ayuda humanitaria.

De acuerdo con los hechos y las pruebas que fundamentan la presente acción de tutela, está demostrado que la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma es madre

cabeza de familia y, uno de sus hijos padece una “*Cardiopatía compleja con fisiología de ventrículo único*”⁷.

Se aprecia por la Sala que la actora se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde el año 2008⁸, junto con su grupo familiar, y ha recibido algunas ayudas humanitarias de emergencia; sin embargo, no se han mejorado sus condiciones de vida y tampoco se encuentra en capacidad de autosostenerse junto con sus hijos, pues no obra en el expediente ninguna prueba sobre un ingreso económico para el sostenimiento de su núcleo familiar, conformado por dos menores de edad, uno de ellos, como se dijo, con una enfermedad cardíaca. Esto motivó a la actora a presentar un derecho de petición a la entidad demandada, solicitando la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.

Esa petición fue negada, al aducirse que no es posible otorgar la prórroga automática de la ayuda humanitaria, dado que “*analizada su situación socioeconómica por medio de diferentes fuentes*”, se constató que la señora Delgado Matoma “*sigue figurando como afiliado (a) al Régimen Contributivo de Salud*”, de donde infieren que actualmente cuenta con los recursos necesarios para contribuir al sistema general de seguridad social en salud y, por ende, “*tiene una fuente de auto sostenimiento*”.⁹

Empero, a pesar de encontrarse probado que la actora estaba afiliada a un régimen contributivo en salud, no es menos cierto que dicha afiliación corresponde a la condición de beneficiaria del señor John Jairo Estrada Julio, padre de sus dos hijos, quien se encuentra afiliado al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares - Armada Nacional. No obstante, pese a que se requirió en dos oportunidades al señor Estrada Julio para que informara a esta Corporación si actualmente está consignando la cuota alimentaria de sus menores hijos, no obra en el expediente respuesta a tal requerimiento.

⁷ Fls 27-30 cuaderno 1

⁸ Fl. 93 cuaderno 2

⁹ Folios 89 - 90

En consecuencia, el hecho de que la actora se encuentre afiliada al régimen contributivo en salud como beneficiaria, no demuestra en este caso que haya superado su situación de desplazamiento, ni que tenga una fuente de sostenimiento como de manera errada lo concluye la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, para decir que no es viable la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria.

Al respecto, es claro que en este caso se presenta una vez más la situación observada por la Corte Constitucional sobre el deficiente funcionamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria¹⁰. Dicha situación corresponde a que las autoridades nacionales no reconocen la prórroga al exigirle a la población desplazada requisitos que no se encuentran en la ley o por encontrarse en situaciones que no reflejan, por sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad. Estas decisiones se fundan en apreciaciones que, si bien en algunos casos pueden ser indicativas de la situación socioeconómica en la que se encuentra esa población, no la reflejan necesariamente, como ocurre con la afiliación al sistema de seguridad social.

Así, para reconocer la ayuda de emergencia, las autoridades nacionales le han exigido a la población desplazada que certifique su pertenencia al régimen subsidiado, o, como en el caso *sub examine*, se rechaza la ayuda por la sola pertenencia al régimen contributivo, sin considerar si el afiliado es beneficiario o cotizante, ni las distintas situaciones que pueden tener lugar bajo ambas circunstancias: si en el primer caso, cuando el afiliado es beneficiario, la persona que cotiza contribuye efectivamente a su sostenimiento económico; y en el segundo, cuando el afiliado es cotizante, no se tiene en cuenta si el empleo es estable y/o le permite sufragar las necesidades básicas.

¹⁰ Según el auto A- 099 de 2013, la Corte Constitucional señala que en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la prórroga de la ayuda de emergencia, Acción Social ha ejecutado incontables estrategias para desconocer sentencias como la C-278, la 418 y la sentencia T-025; y se ha afianzado en sentencias como la 496 y la ley 387 de 1997, artículo 15, para entregar la ayuda humanitaria de emergencia por un periodo máximo de tres meses (...) En lo referente al cumplimiento de la sentencia C-278 de 2007, se ha condicionado tal ayuda en primer lugar a la contratación de personas, y en segundo lugar, a las visitas domiciliarias por parte de estas personas contratadas por Acción Social para que dependiendo de su discrecionalidad, establezcan si la familia es merecedora de entregarle dichas ayudas humanitarias establecidas en la sentencia C-278 o no. Quiere decir que el incumplimiento es flagrante, que se ha desconocido tajantemente lo establecido en esta sentencia”.

En consecuencia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas sostiene una presunción de autosostenibilidad a las personas que aparecen afiliadas al régimen contributivo en calidad de cotizante o beneficiario, lo cual vulnera los derechos de algunas de las personas que solicitan la prorroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, pues, en casos como el presente, la persona que solicita la ayuda es beneficiaria de un cotizante que no realiza ningún aporte económico a la familia desplazada.

Pero además, no se observa que se haya caracterizado al grupo familiar de la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma, con una visita a su hogar 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 no cuente con los ingresos suficientes para su autosostenimiento.

Adicionalmente, está probado que desde la fecha de su desplazamiento, la peticionaria ha recibido ayuda humanitaria de emergencia, a la que tiene derecho por las condiciones de su hogar, pero no se ha beneficiado efectivamente de algún otro de los componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, lo cual conlleva una violación de sus derechos básicos como víctima.

Con base en lo anterior, se aprecia que la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma ha recibido de manera fragmentada algunos de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la ley, pero ello no se compadece con la triple condición de vulnerabilidad, en su condición de mujer desplazada, madre cabeza de familia que tiene a cargo dos hijos menores de edad uno de los cuales tiene un complejo padecimiento cardíaco, por lo que merece protección verdaderamente especial.

Por tal motivo, existe en cabeza de la señora Delgado Matoma un derecho, aún insatisfecho, a recibir la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia completa e integral, con todos y cada uno de los componentes que establece la ley.

Así mismo, es evidente que la señora Delgado Matoma se ha visto afectada por varias facetas especiales de género que agravan el desplazamiento¹¹, a saber, el rol de jefe femenina de hogar, sin las condiciones mínimas de subsistencia material, con obstáculos agravados por la falta de inserción productiva, laboral ni económica, sin atención ni acompañamiento psicosocial.

Por ello, esta Sala modificará el fallo objeto de impugnación, que había ordenado la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. No obstante, es necesario ordenar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que disponga lo necesario para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia disponga, al nivel adecuado, la realización de una visita a la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma y su hogar, con el fin de constatar su actual situación socioeconómica y la de sus hijos; (ii) cumplida la orden anterior y de constatar que la señora Delgado Matoma no se encuentra en condiciones de asumir su autosostenimiento, en su condición de mujer desplazada y madre cabeza de familia, la Unidad prorrogará automáticamente la ayuda humanitaria de emergencia, que mantendrá hasta que se demuestre que puede subsistir por sus propios medios, con sus hijos.

En consecuencia, la entidad demandada realizará la entrega completa a la señora Delgado Matoma de los componentes previstos en la ley, en cuanto a alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina, aseo y vestuario, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de sus hijos, lo cual hará dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes a la realización de la visita, y en la periodicidad establecida, si se comprueba lo buscado con la visita.

También se ordenará que la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma sea inscrita dentro de los programas que buscan implementar y hacer cumplir el Auto 092 de 2008, proferido por la Corte Constitucional, en el que se establecieron los deberes constitucionales inmediatos y urgentes del Estado colombiano frente a la situación

¹¹ En es sentido, es oportuno recordar que la Corte Constitucional, en auto 092 de 2008, estableció los deberes constitucionales inmediatos y urgentes del Estado colombiano frente a la situación de las mujeres desplazadas por la violencia.

de las mujeres desplazadas por la violencia, para intervenir en las facetas de género enunciadas, como beneficiaria individual de cada uno de ellos, todo ello a más tardar dentro del mes subsiguiente a la visita antes referida.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

1. MODIFÍCASE el numeral segundo de la sentencia impugnada, el cual quedará así:

A. ORDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, disponga realizar una visita al hogar de la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma, con el fin de constatar su real situación socioeconómica.

B. ORDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, que si aún no ha verificado que la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma no se encuentra en condiciones de asumir su auto sostenimiento familiar, le otorgue la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, que mantendrá hasta que se demuestre de la peticionaria que puede subsistir por sus propios medios. En consecuencia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la entrega completa a la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma de los componentes previstos en la ley, en cuanto a alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina, aseo y vestuario adecuado, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de sus hijos, lo cual hará dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes a la realización de la visita.

C. ORDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, disponga que la señora Sandra Yaneth Delgado Matoma sea inscrita dentro de los programas que buscan implementar y hacer cumplir el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, para intervenir en las facetas de género, como beneficiaria individual de cada uno de ellos, todo ello a más tardar dentro del mes subsiguiente a la visita antes referida.

2. CONFÍRMASE en lo demás el fallo objeto de impugnación.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
Presidenta de la Sección

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS