El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / AYUDA HUMANITARIA / VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO / UARIV / AYUDA DE TRANSICIÓN / FINALIDADES / ES TEMPORAL / IDENTIFICACIÓN DE CARENCIAS DE LAS VÍCTIMAS.**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares…

… la parte demandante alega que la UARIV no accedió a su solicitud de concesión de ayudas humanitarias, con sustento en el método de identificación de carencias, pero llevado a cabo en el año 2017, cuando en la actualidad se encuentra en una situación económica precaria…

Enseña la jurisprudencia Constitucional que la ayuda humanitaria tiene como fin constitucional la garantía de los “derechos mínimos” de la población desplazada y constituye una expresión del derecho fundamental al mínimo vital…

La asistencia estatal depende de las circunstancias particulares y etapas en las que se halle cada víctima del desplazamiento forzado. En el caso de la ayuda de transición… tiene como finalidad servir de puente para consolidar soluciones duraderas. Desde esta perspectiva, incluye componentes de alimentación… y de alojamiento temporal… la entrega de la ayuda humanitaria de transición se realiza “teniendo en cuenta criterios de temporalidad, la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y las condiciones de superación de la situación de emergencia de los hogares” …

… la UARIV tiene la obligación de identificar las carencias de las víctimas, con base en un análisis integral de la situación real de los hogares.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Ponente: Carlos Mauricio García Barajas

Pereira, veinticinco (25) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Acta N° 216 del 25-05-2022

Sentencia: ST2-0149-2022

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver sobre la impugnación formulada por la parte accionada contra la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 20 de abril pasado, dentro de la acción de tutela que promovió la señora María Margarita Calvo Castro contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, trámite al que fueron vinculados el Director General, el Director de Reparaciones, el Director de Gestión Social y Humanitaria, el Director de Registro y Gestión de la Información, la Coordinadora grupo servicio al ciudadano y la Subdirectora de Reparación Individual de esa misma entidad.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que la demandante, en su la calidad de víctima del conflicto armado por el hecho de desplazamiento forzado, elevó solicitud ante la UARIV para obtener se le suministrara la ayuda en componente humanitario. En respuesta del 12 de marzo pasado, le informaron que en el acto administrativo N° 0600120171349798 de 2017 se le indicó que su petición había sido atendida de acuerdo con el procedimiento de identificación de carencias, previsto en el Decreto 1084 de 2015. Esta norma establece el procedimiento a que deben ser sometidas las víctimas para establecer las necesidades de su hogar, “razón por la cual no es justificante que la UARIV se acoja a una identificación de carencias realizada en el año 2017 para negarme el componente de atención humanitaria”.

Aduce que se encuentra en una situación económica precaria, toda vez que no se encuentra en condiciones para sufragar sus necesidades básicas; convive con su cónyuge, persona de 67 años que padece una patología en la columna, que le impide ejercer su fuerza de trabajo y a quien debe cuida por lo que tampoco puede trabajar.

Para obtener la protección de los derechos a la vida digna, igualdad, mínimo vital, atención humanitaria y debido proceso, solicita la demandante se ordene a la UARIV llevar a cabo proceso de identificación de carencias acorde a sus necesidades actuales y en consecuencia se le otorgue componente de atención humanitaria en alojamiento y alimentación[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** En auto del 31 de marzo último el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional y ordenó las vinculaciones arriba señaladas.

Dentro del término de traslado de la demanda, la UARIV no hizo pronunciamiento alguno.

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 20 de abril último el juzgado de primera instancia concedió el amparo y ordenó al Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, realizar una nueva calificación de carencias del hogar de la accionante y en caso de que reúna las condiciones para ser beneficiaria de la prórroga de la ayuda humanitaria, deberá reanudar su entrega.

Para decidir de esa manera, se consideró que en este caso se encuentra acreditado que al núcleo familiar de la demandante le fue suspendida la ayuda humanitaria y ante la solicitud de su reanudación, la UARIV emitió respuesta negativa, con el único argumento de que esa situación ya había sido resuelta mediante acto administrativo 0600120171349798 de 2017, pero sin identificar las carencias del hogar, tal como correspondía; hace notar que no hay constancia de que esa Unidad haya realizado visitas al núcleo familiar de la demandante, es decir que no se puede establecer que esa entidad haya agotado de forma adecuada el procedimiento para determinar las condiciones actuales de ese hogar. Así mismo, se tiene que, a partir de lo informado por la actora, carece de recursos económicos para su sostenimiento, su cónyuge no puede laborar y su hija quien la había afiliado como beneficiaria al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se encuentra desempleada desde hace tres meses.

De otro lado, declaró improcedente el amparo respecto de los demás funcionarios que de la demandada fueron vinculados, al carecer de competencia para atender el caso[[2]](#footnote-3).

**4. Impugnación:** La entidad demandada argumentó que con ocasión al proceso de medición de carencias de la accionante y su núcleo familiar, mediante Resolución 0600120171349798 de 2017, se ordenó la suspensión definitiva de la entrega de atención humanitaria, es decir que ese grupo familiar “no presenta carencias en los componentes de la subsistencia mínima”. Esta decisión se encuentra ejecutoriada, en razón a que en su contra no se interpuso recurso alguno. Explicó que las medidas de asistencia obedecen a un socorro temporal y que se aplican a los hogares que realmente las requiera, así mismo que no es procedente realizar una nueva valoración sobre el estado socioeconómico de la actora. De otra parte señaló que en este caso concurren otros mecanismos de defensa tales como los recursos de la vía administrativa y los medios de control de la jurisdicción contenciosa administrativa. Para finalizar señaló que en virtud de la respuesta brindada el 04 de abril de 2022a la demandante se configuró un hecho superado, al resolver de forma clara, precisa y congruente la petición por ella elevada[[3]](#footnote-4).

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

**2.** En el presente caso la parte demandante alega que la UARIV no accedió a su solicitud de concesión de ayudas humanitarias, con sustento en el método de identificación de carencias, pero llevado a cabo en el año 2017, cuando en la actualidad se encuentra en una situación económica precaria. La primera instancia concedió la protección rogada al considerar que el procedimiento de identificación de carencias no cumplió con los presupuestos de verificación establecidos en la jurisprudencia constitucional y la norma que lo reglamenta, pues se limitó a referirse a la decisión del año 2017 sin analizar la situación actual de la peticionaria. La accionada, por su parte, alega que las ayudas humanitarias fueron suspendidas de forma definitiva al grupo familiar de la demandante, por Resolución 0600120171349798 de 2017, al evidenciarse que, para ese momento, ya contaba con la posibilidad de garantizar su sostenimiento mínimo, decisión que se encuentra ejecutoriada. Además que no es procedente realizar un nuevo estudio de carencias y que se resolvió de manera adecuada la petición que formuló la actora.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en establecer si la acción de tutela es procedente o no para ordenarle a la demandada aplicar el procedimiento de identificación de carencias y otorgar la atención humanitaria respectiva.

**3.** Se precisa, para comenzar, que la legitimación en la causa por activa radica en la señora María Margarita Calvo Castro, quien formuló, en su calidad de víctima, la petición para obtener el reconocimiento de las aludidas ayudas. Por pasiva está legitimada la UARIV, por intermedio de su Director de Gestión Social y Humanitaria, funcionario con competencia para atender el asunto.

Además, la accionante no refuta el contenido de la Resolución No. 0600120171349798 del 14 de agosto de 2017, que dispuso la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria conforme a la evaluación de carencias que en ese momento se hizo, de lo que deviene inútil los argumentos de la accionada frente a la inexistencia de recursos frente a esa decisión, como también lo sería el paso del tiempo frente al requisito de la inmediatez. Con claridad la amenaza o vulneración de derechos fundamentales se ubicó en el oficio de la accionada de fecha 12 de marzo de 2022[[4]](#footnote-5), de donde emerge patente que se acudió a la tutela en forma perentoria.

Respecto al requisito de la subsidiariedad, recuerda esta Sala que tratándose del ejercicio de la acción de tutela contra actos administrativos y víctimas del desplazamiento forzado, este requisito debe examinarse de manera más flexible[[5]](#footnote-6) por cuanto se trata de personas de especial protección constitucional, a quienes ni la inmediatez ni la subsidiariedad “*les son oponibles con el mismo rigor que para el resto de la población*”[[6]](#footnote-7), en razón a la necesidad inmediata de amparo[[7]](#footnote-8). Además, en aplicación de la presunción de veracidad establecida en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, debe tenerse por acreditado que la actora no puede laborar porque debe cuidar a su cónyuge, adulto mayor con problemas de movilidad por enfermedad en la columna que tampoco le permite trabajar, y su hija, de quien dependen, se encuentra desempleada. Antes tales condiciones, en claro que se encuentra la actora además en una situación de vulnerabilidad que hace procedente el estudio de fondo de la acción de tutela.

**4.** En el caso particular, se pueden tener por acreditados los siguientes hechos:

**4.1.** Mediante Resolución No. 0600120171349798 del 14 de agosto de 2017 el Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV decidió suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por el señor José Arcángel Hernández Hernández, del que hace parte la demandante, con fundamento en que en virtud del procedimiento de identificación de carencias, se pudo evidenciar que la encuesta SISBÉN realizada arrojó como resultado que el hogar no califica para ser beneficiario de los programas sociales. También se pudo establecer que el citado señor es cotizante del régimen contributivo, “completando un periodo consecutivo de nueve meses de cotización”. Circunstancias que permiten concluir que luego del hecho victimizante del desplazamiento forzado, ha surgido para el núcleo familiar “una fuente de estabilidad que les ha permitido generar ingresos para cubrir como mínimo la subsistencia mínima”[[8]](#footnote-9).

**4.2.** Según los hechos de la demanda, el 09 de marzo de 2022 la actora presentó solicitud ante la UARIV en procura de que se le reconociera y pagara la ayuda en componente humanitario a la que dice tener derecho. A pesar de que no se allegó copia de esa petición, la entidad reconoce su existencia en la respuesta que a ella le dio, contestación se pasa a resumir.

**4.3.** Mediante oficio del 12 de marzo último, el mencionado Director de Gestión Social y Humanitaria informó a la peticionaria que lo relativo a la entrega de atención humanitaria fue definido mediante Resolución No. 0600120171349798 de 2017, acto frente al cual no se ejerció recurso alguno[[9]](#footnote-10).

**4.4.** El 04 de abril último, aquel funcionario brindó una nueva respuesta en la que puso en conocimiento a la actora que “posterior a realizarle el estudio de medición de carencias (antiguo PAARI) a usted junto con su grupo familiar se expidió la Resolución No. 0600120171349798 de 2017 por medio de la cual se da respuesta a la solicitud de Atención Humanitaria elevada por el (la) señor(a) MARÍA MARGARITA CALVO CASTRO identificado(a) con la CC. No. 25059273, a través de derecho de petición interpuesto, resolución la cual resolvió: PRIMERO: Suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por el (la) señor(a) JOSE (sic) ARCANGEL (sic) HERNANDEZ (sic) HERNANDEZ (sic)… Igualmente, teniendo en cuenta la imposibilidad del servicio postal 4-72 y de la UARIV de realizarle la notificación personal de la anterior resolución se procedió a realizarle la notificación por aviso… la cual se llevó a cabo desde el día 28 de agosto al 01 de septiembre del 2017. La decisión de la anterior resolución se encuentra en firme por cuanto no se interpuso recurso alguno contra el anterior acto administrativo dentro del mes siguiente a la notificación; como lo contempla el Artículo tercero (3) de la resolución anterior y el artículo 69 de la ley 1437 de 2011” [[10]](#footnote-11).

**4.5.** Es pacífico, además, que MARÍA MARGARITA CALVO CASTRO se encuentra incluida en el registro único de víctimas por el hecho victimizante DESPLAZAMIENTO FORZADO, radicado 365329. Así lo reconoce la accionada en el escrito de impugnación[[11]](#footnote-12)

**5.** Enseña la jurisprudencia Constitucional que la ayuda humanitaria tiene como fin constitucional la garantía de los “derechos mínimos” de la población desplazada y constituye una expresión del derecho fundamental al mínimo vital (CC. Sentencia T-463 de 2010). Los artículos 62 a 65 de la Ley 1448 de 2011, reglamentada por el Decreto 2569 de 2014, compilado en el Decreto 1084 de 2015, establecen tres fases en la prestación de la ayuda humanitaria a la población en condición de desplazamiento: atención inmediata, atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición.

La atención humanitaria de transición, conforme al artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, es una de las fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado. Incluye “*las medidas para la atención de las víctimas cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, se evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento, pero cuya situación no sea de tal gravedad que se mantenga la necesidad de la atención humanitaria de emergencia. Esta medida “tiene como finalidad servir de puente para consolidar soluciones duraderas””* (CC. Sentencia SU-016 de 2021)

La asistencia estatal depende de las circunstancias particulares y etapas en las que se halle cada víctima del desplazamiento forzado. En el caso de la ayuda 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. (…) Esta ayuda tiene como finalidad servir de puente para consolidar soluciones duraderas. Desde esta perspectiva, incluye componentes de alimentación, los cuales se encuentran a cargo del ICBF, y de alojamiento temporal, en cabeza de la UARIV y del ente territorial. Según el artículo 2.2.6.5.2.6, la entrega de la ayuda humanitaria de transición se realiza “teniendo en cuenta criterios de temporalidad, la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y las condiciones de superación de la situación de emergencia de los hogares” (CC, sentencia T-066 de 2017).

De conformidad con el artículo 2.2.6.5.4.3 del Decreto 1084 de 2015, la UARIV tiene la obligación de identificar las carencias de las víctimas, con base en un análisis integral de la situación real de los hogares. La Resolución 1645 de 2019, expedida por el director general de la UARIV, adopta el procedimiento y mecanismos técnicos y operativos de reconocimiento y entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a víctimas de desplazamiento forzado. Establece el procedimiento para tramitar las solicitudes de ayuda humanitaria, distinguiendo el que aplica para hogares incluidos en el RUV cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de la declaración, y los demás que deben aplicar al procedimiento de identificación de carencias, que conforme a su artículo 8º se integra de los siguientes pasos:

*(i) verificación de la conformación del hogar actual de la víctima; (ii) identificación de integrantes con características de especial protección constitucional; (iii) consultas en registros administrativos de diferentes entidades del orden nacional y territorial, con el fin de determinar fuentes de ingresos y/o a programas que contribuyan específicamente a la subsistencia mínima y que comprendan o incluyan componentes monetarios, en especie y/o de formación de capacidades; (iv) validación del tiempo transcurrido desde el desplazamiento; (v) identificación de carencias en el componente de alimentación; (vi) identificación de carencias en el componente de alojamiento temporal. (vi) verificación del histórico de carencias (no regresividad del derecho).* (CC. Sentencia T-230 de 2021).

El paso sexto se establece de manera literal en el acto administrativo, de la siguiente manera: “*Consulta de resultados de procedimientos de identificación de carencias anteriores debidamente notificados y en firme, con el fin de aplicar el histórico de carencias existente y evitar regresividad en los derechos”.*

En similar sentido, el manual operativo modelo de subsistencia mínima define el Histórico de carencia así: “Corresponde a resultados anteriores de identificación de carencias de cada integrante del hogar que se encuentren en firme. El histórico de carencias se tiene en cuenta para evitar la regresividad en el derecho”. En la página 34 se regula: “Para aquellas víctimas que cuentan con resultado de identificación de carencias anterior en firme, para efectos de un nuevo procedimiento en este paso se aplicarán las siguientes reglas: • Si el nuevo resultado arroja un nivel de carencias más alto que el anterior, se mantiene el nivel de carencias anterior. • Si el nuevo resultado arroja un nivel de carencias más bajo que el anterior, se mantiene el nivel de carencias del procedimiento actual”[[12]](#footnote-13).

Surge de lo anterior, como primera conclusión, que no encuentra esta Sala el impedimento que alega la Unidad de Víctimas como soporte de su impugnación, cuando señala que ya realizó el procedimiento de identificación de carencias en el que decidió suspender definitivamente los componentes de atención humanitaria y que, por ello, no es procedente realizar uno nuevo. El presupuesto para su aplicación es estar incluido en el Registro Único de Víctimas por el delito de desplazamiento forzado, situación que cumple la actora. Además, si el reconocimiento de la ayuda no está atado de manera fatal a algún término, y la necesidad de ayuda no se supera con el simple paso del tiempo, por lo que el modelo del procedimiento de entrega de atención humanitaria está fundamentado en las carencias actuales de los hogares, es natural que ante la alteración en sus circunstancias se active la posibilidad de reclamar la valoración, a lo que no puede oponerse la Unidad de Víctimas simplemente por existir una valoración, de casi 5 años de antigüedad, donde se determinó la suspensión de la ayuda que en ese momento se ofrecía.

Dicho en otras palabras, el paso del tiempo puede alterar las condiciones de un hogar víctima del desplazamiento forzado, variar su conformación, empezar a generar sus propios ingresos o por el contrario, agravarse sus carencias de cara a los componentes de subsistencia mínima. De allí que se abra paso la valoración reclamada por la actora que, se repite, encuentra una negativa en la Unidad de Víctimas que no se soporta en alguna norma o principio que resulte aplicable.

De otro lado, es cierto que el reglamento que aplica la accionada dispone como paso o aspecto para tener en cuenta al momento de resolver la petición de valoración de carencias, el resultado de la aplicación de procedimientos anteriores. Sin embargo, ello se debe realizar para seguir un histórico de carencias existentes y evitar decisiones regresivas, no como elemento único para establecer la improcedencia de una nueva valoración que, contrario a la postura adoptada por la accionada, al ser integral, deberá tener en cuenta los demás criterios o pasos, así como todos los integrantes del hogar concernido.

En suma, no encuentran eco en esta instancia las razones ofrecidas por la accionada para lograr la revocatoria de la sentencia impugnada, decisión que por lo tanto será confirmada pues, en realidad, la determinación contenida en el oficio de fecha 12 de marzo de 2022 desconoció el derecho al debido proceso administrativo de la actora, por apartarse del procedimiento reglado para la resolución de lo pedido.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: Confirmar** la sentencia de fecha y procedencia indicadas.

**SEGUNDO:** Notificar a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO:** Enviar oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Documento 02 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
2. Documento 08 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento 10 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-4)
4. Archivo 03anexos del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-5)
5. TSP.ST2-0044-2022. [↑](#footnote-ref-6)
6. Sentencia SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-7)
7. Sentencia T-404 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido. [↑](#footnote-ref-8)
8. Folios 12 a 14 del archivo 10 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-9)
9. Archivo 03 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-10)
10. Folios 09 y 10 del archivo 10 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-11)
11. Archivo 10 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-12)
12. Consulta en línea: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/manualoperativomodelodesubsistenciaminimav6.pdf> [↑](#footnote-ref-13)