



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: 70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor: BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF”
Acción: TUTELA - SEGUNDA INSTANCIA
Tema: COMPETENCIA DEL ICBF PARA ENTREGAR EL COMPONENTE DE ALIMENTACIÓN A LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN LA ETAPA DE ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN.

SENTENCIA No. 006

I. OBJETO A DECIDIR

Corresponde a la Sala, dirimir la impugnación presenta por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF”, contra la sentencia del 15 de diciembre de 2014¹, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, con funciones del sistema oral, en la que se concedió el amparo a los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana, ayuda humanitaria invocados por la señora BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO.

¹ Fl. 32-39 reverso C. N° 1.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional fue instaurada por la señora BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 64.581.045 expedida en Sincelejo, Sucre.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF”².

IV. ANTECEDENTES

4.1. La demanda³.

La señora BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO, actuando en nombre propio, presentó acción de tutela en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF”, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana, ayuda humanitaria.

4.2. Hechos⁴.

La accionante, como sustento a sus pretensiones, expuso los siguientes supuestos fácticos que se compendian así:

Manifestó que, ella y su familia han sido víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión del conflicto armado y la violencia socio – política padecida en el país.

Precisó que, desde su desplazamiento ella y su núcleo familiar ha recibido de forma excepcional ayudas humanitarias; aduce que en este momento se sienten desprotegidos y abandonados por el Estado, puesto que es mujer cabeza de hogar, madre de unos menores que no ejercen ninguna actividad productiva y entre los cuales existe uno de ellos que padece problemas psicológicos, cardíacos, visuales y motrices.

Indicó que, presentó declaración de los hechos victimizante y después de ser valorada, previo análisis de vulnerabilidad, fue incluida junto con su núcleo familiar en el Registro

² Fl. 36 del C. N° 1, por auto de 2 de diciembre de 2014, se le vinculó al ICBF al trámite de la tutela.

³ Fl. 1-6 del C. N° 1.

⁴ Fl. 1-2, ib.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Único de Víctimas (RUV); en ese orden, indicó que hace tres meses recibió una ayuda económica equivalente a doscientos setenta mil pesos (\$270.000), que no consigue garantizar sus derechos, dado que con anterioridad se le suministraba como ayuda humanitaria la suma un millón trescientos ochenta mil pesos (\$1.380.000), con la que podían suplir con más holgura su situación económica y la de su familia.

Aseguró que, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en sus siglas “UARIV” le informó que en este momento ya no era susceptible del beneficio de las ayudas humanitarias, gracias a que han transcurrido más de diez años desde que se originó su desplazamiento forzado, con lo cual, se entiende que ha debido superar su situación de vulnerabilidad; frente a esto, manifiesta la actora que su situación todavía es de alta vulnerabilidad, dada las condiciones en las que ella y su familia subsisten.

4.3. Pretensiones⁵.

Con fundamento en los hechos que vienen expuestos, la accionante solicitó el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y ayuda humanitaria; en consecuencia, se ordene en un término máximo de (48) horas a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF” la entrega de la asistencia humanitaria y demás beneficios, con el fin de mitigar las necesidades de ella y sus menores hijos.

4.4. Contestación⁶.

4.4.1. Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Expresó que, no ha vulnerado el derecho fundamental alguno como lo manifiesta en su escrito de tutela la demandante, pues al verificar la herramienta administrativa, se constató que BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, desde el día 16 de junio de 2014, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Aunado a lo anterior, explicó que de acuerdo con lo señalado en el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento, se presenta en tres etapas a saber 1. Atención inmediata, 2. Atención Humanitaria de Emergencia y 3.

⁵ Fl.5 ib.

⁶ Fl. 30 al 33, ib.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Atención Humanitaria de Transición, esta última etapa indicó es la pretendida por la accionante.

Además, añadió que de acuerdo con el párrafo 1º del artículo 65 de la Ley 1448/2011 y el artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, se asignó a la UARIV y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF” la competencia de cada uno en los componentes de la fase de atención humanitaria de transición que comprende alojamiento temporal en el caso de la primera entidad y alimentación en el caso de la segunda.

En virtud de lo anterior, manifestó que conforme al análisis de la situación actual de la accionante y núcleo familiar, esta se enmarca dentro de los parámetros del artículo 65 *ibídem*, por lo que se programó una nueva caracterización a la señora PÉREZ ROMERO, y como resultado de la valoración, reporta programación de los componentes de la Atención Humanitaria consistente en “*alojamiento transitorio y asistencia alimentaria por término de tres (3) meses*”.

En ese orden, respecto al primer componente, señaló que después de efectuar trámites administrativos pertinentes, aún se encuentra pendiente el trámite financiero a fin de disponer de la consignación de los recursos a la respectiva entidad bancaria, para el cobro.

En relación al segundo componente, arguyó que la atención debe ser programada por el ICBF.

En consecuencia, solicitó se negaran las peticiones incoadas por la demandante, en razón a que es evidente que no se ha producido la violación de derecho fundamental alguno.

4.4.2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁷.

Indicó que, para determinar la competencia del ICBF en la atención de un hogar víctima del desplazamiento, se requiere que éste “*no presente características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de Atención de Emergencia*”, dado que esta etapa de atención corresponde a la UARIV conforme lo establece el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011; de igual forma, aclaró que el otorgamiento o continuidad de la ayuda en caso de hogares víctimas de desplazamiento con más de 10 años, lo determina la permanencia de las características de “*extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta*”.

⁷ Fl.40-43 ib.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

En ese orden, refirió los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace diez (10) o más años, y que sean valorados a través de la ruta 3, identificados con grados de vulnerabilidad baja o media baja; NO serán atendidos por el ICBF por no ser competentes.

En consecuencia, advirtió que el hogar de la señora BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO, se encuentra dentro del contenido normativo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 “...el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud...”, por lo anterior, de acuerdo con la interpretación armónica de los artículos 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, así como de los artículos 109 y 112 del Decreto 4800 de 2011, y en especial de lo establecido en el protocolo de caracterización, viabilización de solicitudes, asignación de turnos colocación de atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición para víctimas de desplazamiento forzado de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV; según el cual, corresponde a la UARIV dispensar el componente de alimentación, puesto que las ayudas deben seguirse entregando dadas las condiciones de emergencia padecidas por la solicitante.

V. FALLO IMPUGNADO⁸

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 15 de diciembre de 2014, resolvió tutelar los derechos fundamentales de la actora al mínimo vital, dignidad humana, ayuda humanitaria, y la aplicación de las presunciones constitucionales fijadas por la Corte Constitucionales a favor de las mujeres que han sido víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno; en consecuencia, ordenó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que según sus competencias en el término de 48 horas le sean entregadas a la accionante la ayuda humanitaria que le corresponde, y que en lo sucesivo dicha ayuda se prorrogue automáticamente, hasta que se constate que ha superado las condiciones de vulnerabilidad.

Así mismo, dispuso que dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del término anterior, le brinden acompañamiento en toda la ruta de atención, asistencia y reparación integral para que acceda efectivamente a la oferta institucional establecida por el Gobierno Nacional a favor de la población desplazada según su situación particular, específicamente en las medidas de salud, educación, alimentación, vivienda y generación de ingresos para ella y su núcleo familiar.

⁸ Fl. 45-55 ib.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Como fundamento de su decisión, señaló que existió vulneración a los derechos fundamentales alegados por la demandante, toda vez que fueron desconocidos los lineamientos jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional concernientes a las mujeres que han sido víctimas del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, quienes gozan de protección reforzada de sus derechos fundamentales en virtud de los mandatos constitucionales y las obligaciones internacionales del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Además, explicó que al no haberse entregado de forma oportuna la ayuda humanitaria a la accionante, a pesar de que la UARIV le realizó una nueva caracterización cuyo resultado fue la programación de una ayuda humanitaria con componentes de alojamiento transitorio y asistencia alimentaria, por el término de 3 meses, esta no se materializó.

VI. IMPUGNACIÓN

El 18 de diciembre de 2014, la Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del ICBF⁹, impugnó el fallo de primera instancia, solicitando su revocatoria en lo correspondiente las órdenes emitidas en contra del establecimiento público.

Alegó la impugnante que, no es competencia del ICBF la atención a la demandante, ya que los hogares que hayan sufrido desplazamiento goce diez (10) o más años, y que sean valorados a través de la ruta 3 (atención presencial, telefónica, escrita y tutelas), identificados con grados de vulnerabilidad baja o media baja deben ser atendidos por la UARIV de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y el protocolo de caracterización, viabilización de solicitudes, asignación de turnos y colocación de atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición para víctimas de desplazamiento forzado.

VII. RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 14 de enero de 2015¹⁰, proferido por el Juzgado de origen, se concedió la impugnación, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado por la Oficina Judicial el 21 de enero de 2015¹¹, siendo finalmente recibido por este despacho en la fecha 22 de enero de la misma anualidad¹².

⁹ Fl. 62-64 ib.

¹⁰ Fl. 66 C. N° 1.

¹¹ Fl. 1 C. De alzada

¹² Fl. 2 C. De alzada

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

VIII. PRUEBAS DEL EXPEDIENTE

El accionante, aportó como pruebas las siguientes:

- Copia fotostática de la cédula de ciudadanía de la señora Betty Margot Pérez Romero¹³.
- Copia fotostática de las tarjetas de identidad de los menores hijos de la señora Pérez Romero, identificados como Jesús David Cordero Pérez, Yulieth María Cordero Pérez, Nicolás Andrés Cordero Pérez, Rafael Santos Cordero Pérez.¹⁴
- Impresión de una fotografía, en la cual se observa la casa en la que habita la señora Betty Margot Pérez Romero y sus menores hijos¹⁵.
- Copia fotostática de los apartes de la historia clínica del menor Jesús David Cordero Pérez en donde se describe como diagnóstico clínico su padecimiento del trastorno genético Síndrome de Down¹⁶.
- CD – R en el que se aportan fotografías y videos que describen como la vivienda en donde habita la señora Pérez Romero y su familia, se inunda cuando se presentan precipitaciones¹⁷.

IX. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

9.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

9.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar, si:

¿El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF” es competente para realizar acciones pertinentes para garantizar el componente de alimentación del hogar de la señora BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO, la cual es desplazada por la violencia y se encuentra inscrita en

¹³ Fl. 7 C. N°1

¹⁴ Fl. 8-11 ib.

¹⁵ Fl. 12 ib.

¹⁶ Fl. 13-19 ib.

¹⁷ Fl. 20 ib.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

el Registro Único de Víctimas, siendo clasificada en la etapa denominada “Atención Humanitaria de Transición”?

Con el propósito de arribar a la solución de lo planteado, la Sala abordará como hilo conductor las siguientes temáticas: i) Procedencia de la acción de tutela; ii) Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado; iii) La ayuda humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, etapas y características; iv) caso concreto; y, v) conclusión.

9.3 Procedencia de la acción de tutela.

De conformidad con el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es el mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico para que las personas acudan ante los jueces para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares, en ciertos casos.

En efecto, tratándose de los derechos constitucionales transgredidos por el desplazamiento, que pone en evidencia la grave situación de debilidad e indefensión de quienes lo padecen; en este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido en esta población víctima de este flagelo, la necesidad de que estos reciban un trato urgente y preferencial de acuerdo con los incisos 2º y 3º del artículo 13 de la Constitución Política, que permite la igualdad como diferenciación.

Este orden de ideas, es menester la satisfacción de ciertos derechos mínimos de que goza la población desplazada que deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades, pues de no ser así, podría producirse la vulneración adicional del derecho a la subsistencia digna de las personas que se encuentran en esa situación, y para ello es válida la utilización del mecanismo preferente y sumario que constituye la acción de tutela.

9.4. Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado.

De conformidad con la Constitución Política, es preciso señalar que la connotación de Estado Social de Derecho trae inmersa ciertas obligaciones para con los titulares de sus derechos, pues las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial para que hagan efectivo el derecho fundamental a la vida digna.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

La Corte Constitucional, en sentencia T-821 de 2007¹⁸, señaló:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.

La Constitución Política, ordena a las entidades encargadas proporcionar las ayudas necesarias por tratarse de una población que se encuentra en una situación dramática, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más importantes.

Teniendo en cuenta la situación caótica que ha alcanzado el desplazamiento forzado en nuestro país, el Estado se ha visto en la necesidad de desarrollar políticas públicas dirigidas a solventar las necesidades imprevistas, pues se trata de personas que llegan a vivir en la miseria. Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos de las autoridades para contrarrestar estas situaciones, se han notado fallas en el Sistema Nacional Integral de Población Desplazada, relacionada con la vulneración de los derechos fundamentales de este grupo social.

Por esta razón, la acción de tutela resulta procedente cuando se presenta vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, bien sea porque las autoridades encargadas de prestar la atención no brindan la información pertinente, las ayudas de emergencia no son entregadas dentro de los plazos señalados, no se realiza la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- a pesar del cumplimiento de los requisitos o no se ejecutan los programas sociales de apoyo socioeconómico.

En tales circunstancias, la Corte ha sido clara al señalar que la tutela es el mecanismo idóneo para lograr la protección de los derechos vulnerados, pues aun tratándose de actuaciones de la administración que pueden controvertirse por la vía contencioso – administrativa, no puede dejarse de lado el estado de indefensión en el que se hallan los desplazados y la urgencia con la que suelen requerir las ayudas brindadas por el Estado, pues es una urgencia que no tiene nada que ver con la falta de celeridad que caracteriza ese tipo de procesos.

Al respecto, en sentencia T-086 de 2006, señaló:

“En este contexto, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”.

Así las cosas, la acción de tutela debe de actuar como instrumento eficaz para la protección de los derechos de la población desplazada, en razón a la necesidad de medidas expeditas para superar su estado de vulnerabilidad, siendo obligación del Gobierno Nacional el socorrer, asistir y proteger a la

¹⁸ M.P. Catalina Botero Marino.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

población en tales condiciones, así como atender sus necesidades básicas hasta que los afectados estén en condiciones de ocuparse de su auto sostenimiento.”

9.5. La ayuda humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, etapas y características.

Corresponde a la Sala iniciar su análisis a la luz del marco legal que contiene las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado.

Al respecto tenemos como normativa aplicable, la Ley 387 de 1997 y su Decreto reglamentario 2569 de 2000, que adoptó las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, y por otro lado, se considera lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 que establece los medios de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

La primera de las normas mencionadas en su aparte más pertinente, consagra la denominada atención humanitaria de emergencia, en los siguientes términos:

“Artículo 15º. Ley 387 de 1997: De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

Parágrafo.- A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.”

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Por su parte, la Ley 1448 de 2011 reglamenta las etapas en que se divide la atención humanitaria en general y sus características, normas estas que por su importancia, la Sala transcribe:

“ARTÍCULO 62. ETAPAS DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA. Se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado:

- 1. Atención Inmediata;*
- 2. Atención Humanitaria de Emergencia; y*
- 3. Atención Humanitaria de Transición.*

PARÁGRAFO. Las etapas aquí establecidas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello.

ARTÍCULO 63. ATENCIÓN INMEDIATA. Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.

Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

PARÁGRAFO 1o. Podrán acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta Ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud.

Cuando se presenten casos de fuerza mayor que le impidan a la víctima del desplazamiento forzado presentar su declaración en el término que este parágrafo establece, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento, frente a lo cual, el funcionario del Ministerio Público indagará por dichas circunstancias e informará a la Entidad competente para que realicen las acciones pertinentes.

PARÁGRAFO 2o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 153 de la presente Ley.

ARTÍCULO 64. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias.

Expediente: 70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor: BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción: TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación: SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia: JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

PARÁGRAFO 1o. La atención humanitaria de emergencia seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta tanto se le garanticen los recursos de operación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

PARÁGRAFO 2o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

ARTÍCULO 65. ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN. *Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.*

*PARÁGRAFO 1o. **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento.** De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.*

PARÁGRAFO 2o. Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.

PARÁGRAFO 3o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

Ahora bien, se puede resaltar de la normativa transcrita, que las diferentes etapas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento, esto es lo que define sus diferencias y características, verbigracia, la atención humanitaria inmediata es entregada a las personas y familias desde el momento de su declaración y hasta que se decida su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, hoy Registro Único de Víctimas “RUV”; la de emergencia, es a la que se tiene derecho cuando las personas y familias son incluidas el registro; y, la de transición está orientada a personas que han recibido la ayuda humanitaria de emergencia y continúan en situación de vulnerabilidad.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Teniendo en cuenta lo anterior, y aunado a lo expuesto en los hechos narrados en el *sub lite*, para esta Corporación el tipo de ayuda solicitada por el tutelante es la ayuda humanitaria de transición, por lo que hacia esta centrará su análisis.

En uno de sus pronunciamientos más recientes, la H. Corte Constitucional puntualizó:

“El concepto de ayuda humanitaria de transición no ha sido del todo claro en la política pública de atención a la población desplazada. Es importante recordar que no se encuentra presente en la ley 387 de 1997 ni en su decreto reglamentario 2569 del 2000. Su primera aparición, todavía de forma embrionaria, se puede rastrear en el anterior Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, adoptado mediante el decreto 250 de 2005 (numeral 5.2.2.). En el 2010, mediante la resolución 3069 de Acción Social, se introduce esta tercera etapa en la entrega de la ayuda humanitaria (artículo 3), y en la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios se afianza (artículo 65 y artículos 112 respectivamente). El propósito de esta ayuda es paliar las necesidades de la población desplazada relacionadas con la alimentación y el alojamiento mientras no cuente con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, hasta que se logre “el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación” (arts. 114 y 117 decreto 4800 de 2011). De acuerdo con lo anterior, y como su nombre lo indica, se trata de un auxilio que debe ser transitorio y servir como soporte mientras la población desplazada supere la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado a través de distintas fuentes: mediante el acceso a los programas sociales del Estado; a los programas de retorno o reubicación; o por sus propios medios (art 117 decreto 4800 de 2011). De acuerdo con el Gobierno Nacional, el tránsito de la etapa en la que se entrega la ayuda humanitaria, caracterizada por un enfoque asistencialista, al acceso a los programas sociales del Estado, instancia en la que se procura “superar el enfoque de asistencia (requerido en la urgencia y en la emergencia)”, debe ser acompañado por la Red Unidos.

Ahora bien, una lectura atenta de este marco normativo permite concluir que la ayuda humanitaria de transición, tal como se introdujo con la resolución 3069 de 2010, no era sustancialmente distinta de lo que se denominaba coloquialmente, en referencia a la ley 387 de 1997, como prórroga de la ayuda humanitaria para aquellas personas que ya recibieron la ayuda de emergencia en alguna ocasión. En esa medida, las conclusiones que se expusieron acerca de la falta de efectividad, oportunidad e integralidad en la entrega de la prórroga de la ayuda de emergencia se aplican a la ayuda humanitaria de transición establecida mediante la resolución 3069 de 2010.

Sin embargo, la regulación que tuvo lugar desde el 2010 introdujo una modificación importante.

Diferenció aquellas personas que fueron desplazadas con un año de anterioridad a la declaración ante el Ministerio Público de aquellas que declararon dentro de ese año. Actualmente, las primeras, de encontrarse en una situación en la que persisten “carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado” ya no tienen derecho a recibir la ayuda de emergencia sino la de transición. En estos casos, la ayuda de transición dejaría de equipararse con la prórroga de la ayuda de emergencia, pues procedería en aquellas circunstancias en los que la población desplazada no recibió la ayuda de emergencia por haber hecho la declaración un año después del desplazamiento.

(...)

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

En relación con la evaluación por parte de las autoridades responsables de las solicitudes que eleva la población desplazada para el reconocimiento de la ayuda humanitaria, la Corte ha sostenido que no puede limitarse a “examinar si ésta fue presentada dentro del término legal (...) sin examinar las condiciones materiales en que se produce la declaración ni las circunstancias fácticas alegadas por la supuesta víctima del conflicto”. Sólo el análisis de tales circunstancias, agregó la Corte, permite otorgar una respuesta de fondo y congruente con la solicitud de ayuda humanitaria que no vulnere los derechos fundamentales de esa población.

(...)

La Corte ha establecido, además, que no se puede negar la ayuda humanitaria aduciendo únicamente que ésta ya se entregó en una determinada ocasión, sin ir más allá de esa entrega puntual y considerar las condiciones materiales en las que se encuentra la población desplazada. En esa medida, la Corte sostuvo que no se puede negar una nueva entrega de la ayuda humanitaria con base en “un número determinado de ayudas entregadas” con anterioridad debido a que, entre otras razones, las ayudas entregadas pueden ser insuficientes.

De otra parte, esta Corporación consideró que no reconocer la ayuda humanitaria bajo la falsa premisa según la cual el simple paso del tiempo disminuye la condición de vulnerabilidad de la población desplazada, desconoce las condiciones materiales y las circunstancias fácticas en las que se encuentra esa población, y en esa medida, no puede ser el criterio para negar la ayuda humanitaria. Por el contrario, en muchas ocasiones, algunos grupos dentro de la población desplazada presentan rasgos de vulnerabilidad que se acrecientan con el paso del tiempo, como los adultos mayores.

(...)

A partir de lo anterior, es claro que no reconocer la ayuda humanitaria a las personas que tienen derecho a su prórroga debido a que se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria o porque no están en condiciones de asumir su auto sostenimiento, pone en riesgo y/o vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada.”¹⁹ (Negrillas y subrayas del despacho).

En igual sentido, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado sobre el tema, partiendo de la base del procedimiento para obtener dicha reparación, considerando lo siguiente:

“El procedimiento para obtener la reparación administrativa se inicia con la solicitud de Registro de las Víctimas, que consiste en una declaración que éstas hacen ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 para quienes hayan sido victimizados con anterioridad y, de dos (2) años, contados a partir de la ocurrencia del hecho, respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de esa ley.

Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de

¹⁹ Corte Constitucional, Auto 099 de 2013 M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. “Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia.”

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Con fundamento en la solicitud y en lo que reporten las bases de datos, en un término de 60 días hábiles, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adoptará la decisión de otorgar o negar el registro.

Una vez la víctima es registrada, podrá acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, dependiendo de la vulneración de sus derechos y de las características de los hechos victimizantes. El registro no confiere la calidad de víctima, pero la inclusión en él bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.

(...)

En ese trámite se determina, entre otras cosas, si el solicitante se encuentra inscrito en el RUV; las personas que componen el grupo familiar y si algún integrante hace parte de los grupos de especial protección; y, los beneficios a los que ha accedido el grupo familiar. Una vez establecidos estos parámetros, la entidad otorga el turno de atención, el cual obedece al grado de vulnerabilidad del núcleo familiar; y al orden cronológico de la solicitud.

Existen tres (3) tipos de atención humanitaria, según el momento en que es entregada: i) de urgencia o inmediata; ii) de emergencia; y, iii) de transición o postemergencia. Según la etapa, varían los componentes.

En términos generales, la primera es entregada a las personas y familias desde el momento de su declaración y hasta que se decida su inscripción en el Registro Único de Población desplazada (RUPD); la segunda, es a la que se tiene derecho cuando las personas y familias son incluidas en el RUPD; y, la tercera está orientada a personas que han recibido la ayuda humanitaria de emergencia y continúan en situación de vulnerabilidad.”²⁰

Teniendo en cuenta lo examinado, se colige que, si bien es cierto, que el desplazado goza de amparo constitucional reforzado por la situación de vulnerabilidad que ostenta, no lo es menos, según la citada jurisprudencia, que las personas en condición de desplazamiento deben acudir ante las entidades encargadas de los programas de ayuda y que, a su vez, tienen que cumplir con los trámites requeridos para ello, pues, la atención integral cuenta con componentes muy específicos que son adelantados por distintas entidades del Estado.

En relación con la ayuda humanitaria, la Corte constitucional en Sentencia T 831 A de 2013 reiteró:

“Algunas de las reglas jurisprudenciales expuestas en detalle en la parte considerativa de esta sentencia, haciendo énfasis respecto de las prórrogas de las ayudas humanitarias y los turnos, temas que son relevantes para resolver los casos acumulados bajo estudio.

²⁰ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Susana Buitrago Valencia Sentencia del 9 de mayo de 2012. Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00166-01(AC) Actor: Augusto Ortiz Trujillo Demandado: Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social Y Otros.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

2.2.1 La Sala ha sostenido que la entrega de la ayuda humanitaria debe ser: (i) universal y cubrir a todas las víctimas de desplazamiento forzoso; (ii) igualitaria a toda la población desplazada; (iii) otorgarse de manera pronta, adecuada, integral y efectiva; (iv) otorgarse igualmente de manera prioritaria en casos de urgencia extraordinaria frente a hechos de desplazamiento y de atención con enfoque diferencial de personas o grupos en estado de especial vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes, mujeres cabeza de familia, personas o comunidades étnicas, personas con discapacidad o de la tercera edad; (v) planificarse en una política pública articulada y coherente con los demás componentes de atención integral a población desplazada; (vi) obedecer a unos criterios de racionalidad, que fijen turnos y plazos razonables, oportunos y proporcionales para la aprobación y entrega efectiva de la ayuda humanitaria; (vii) respetar el orden cronológico de las solicitudes por parte de las víctimas, sin desmedro de la prontitud de la entrega de la misma dentro de los términos legales fijados para tal entrega, y así no vulnerar el derecho fundamental a la igualdad de los demás desplazados que solicitaron la ayuda humanitaria; (viii) fijar reglas sobre turnos y términos máximos para la entrega, sin menoscabo de las prioridades que deben otorgarse en los casos de circunstancias de urgencia manifiesta y de personas en estado de especial vulnerabilidad por su edad, género, etnia o condición de discapacidad, las cuales deberán ser evaluadas en cada caso concreto por cuanto la ayuda se debe hacer de manera prioritaria. La Corte ha insistido que la ayuda humanitaria debe ser entregada de manera oportuna, efectiva y sin trámites dilatorios a los desplazados.

2.2.3 En relación con el tema de los turnos para el orden de entrega efectiva de la ayuda humanitaria y el derecho a la igualdad, este Tribunal ha sostenido, de una parte, que si bien en principio deben respetarse los turnos establecidos por la entidad encargada, ya que este sistema de asignación de turnos para el pago efectivo de la ayuda humanitaria encuentra fundamento en la necesidad de planificar, racionalizar y hacer efectiva y eficaz la entrega de la ayuda humanitaria, garantizando de este modo el derecho a la igualdad, y que la tutela no puede servir como mecanismo para saltarse estos turnos. De otra parte, ha señalado igualmente que la utilización del sistema de turnos no puede (a) terminar desvirtuando la naturaleza propia de la ayuda humanitaria, que es por esencia una ayuda que debe reconocerse y entregarse de manera inmediata, urgente, oportuna, eficaz, efectiva, integral, y dentro de un tiempo razonable; (b) ni puede tampoco terminar vulnerando el derecho a la igualdad, para cuya garantía fue instituida, ya que el verdadero alcance normativo del derecho a la igualdad en lo que a la ayuda humanitaria se refiere, hace relación a la entrega universal, real y efectiva de la asistencia humanitaria, dentro de un término cierto, concreto, razonable y proporcionado.”²¹

9.6. Caso concreto.

La base de la impugnación de la sentencia de tutela impetrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF”, refiere como argumento central la falta de competencia que le asiste en orden de garantizar la alimentación al hogar de la señora BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO en la etapa de “Atención Humanitaria de Transición”, dado que en este ciclo la responsabilidad en este programa se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia 831 A de 2013, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Al tenor, procederá la Sala a examinar las funciones asignadas por la ley al ICBF en orden de la atención a los hogares víctimas de desplazamiento forzado.

En efecto, se advierte que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF” es una de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por lo tanto, en el marco de sus competencias y responsabilidades institucionales, se le ha asignado una responsabilidad legal concreta de brindar el componente de alimentación en la fase de Atención Humanitaria de Transición, de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011:

“ARTÍCULO 65. ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN: Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

PARÁGRAFO 1o. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.” (Destaca la Sala)

Teniendo en cuenta este marco legal, el Decreto 4800 de 2011 al reglamentar la materia, dispuso:

“Artículo 112. Ayuda humanitaria de transición. La ayuda humanitaria de transición se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, **previo análisis de vulnerabilidad**, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal, (...)”
(...)

Artículo 114. Responsables de la oferta de alimentación en la transición. **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** debe implementar en un plazo máximo de tres meses un programa único de alimentación para los hogares en situación de desplazamiento que continúan presentando niveles de vulnerabilidad relativos a este componente y no han logrado suplir dicha necesidad a través de sus propios medios o de su participación en el sistema de protección social, y para grupos especiales que por su alto nivel de vulnerabilidad requieren de este apoyo de manera temporal.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas es responsable de la recepción, caracterización y remisión de las solicitudes realizadas por la población al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como de brindar acompañamiento técnico al Instituto en el desarrollo y seguimiento al programa.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Artículo 115. Componentes de la oferta de alimentación. El programa que se desarrolle para este fin debe garantizar el acceso de la población destinataria a los siguientes componentes:

*1. Entrega de alimentos según la composición del grupo familiar, para lo cual el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** debe diseñar una estrategia que garantice una adecuada distribución, con enfoque diferencial.*

2. Seguimiento a los hogares, con el fin de evaluar al estado de nutrición de sus miembros, en especial de aquellos de mayor vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, madres gestantes y lactantes y personas con discapacidad.

3. Desarrollo de estrategias de orientación y fortalecimiento de hábitos alimenticios dentro del hogar.” (Destaca la Sala)

Así las cosas, es claro que serán beneficiarias de la *Atención Humanitaria de Transición* las víctimas que:

- a). Estén incluidas en el Registro único de víctimas.
- b). Cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a 1 año a partir de la declaración.
- c). No cuenten con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, es decir, persista la situación de carencia de componentes de alimentación y alojamiento, como consecuencia del desplazamiento forzado.
- d). Que de la valoración que realice la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas se concluya que no existen características de gravedad y urgencia que los haga destinatarios de atención Humanitaria de Emergencia.

Este último elemento es de una relevancia fundamental, puesto que la responsabilidad del ICBF para brindar el componente de alimentación como parte de la ayuda humanitaria de transición, supone necesariamente la valoración o caracterización previa que realice la UARIV del núcleo familiar víctima de desplazamiento de acuerdo con los elementos citados y la posterior remisión de los casos en transición al ICBF para que sea posible brindar por parte de esta entidad el componente de alimentación correspondiente.

En ese orden, la UARIV en el escrito de contestación de la acción de tutela, respecto al caso concreto de la actora señaló²²:

²² Fl. 31 reverso C. Ppal.

Expediente: 70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor: BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción: TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación: SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia: JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

*“Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con el análisis de la situación actual del accionante y su núcleo familiar, la misma se enmarca dentro de los parámetros del artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, por lo que se programó una nueva caracterización a **BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO**, y como resultado de la valoración, reporta programación de los componentes de la Atención Humanitaria consistente en ALOJAMIENTO TRANSITORIO Y ASISTENCIA ALIMENTARIA POR TÉRMINO DE TRES (3) MESES.*

En cuanto a la programación del componente de asistencia alimentaria y como se explicó anteriormente me permito informarle a su honorable despacho que esta será programada por el ICBF.

(...)” (Destaca la Sala)

Corolario de lo anterior, resulta diáfano que según la caracterización realizada a la accionante, es necesaria la intervención del ICBF en el marco de sus competencias, esto es, dentro del componente de asistencia alimentación a efectos de garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento como el de la actora, conforme lo determinó el ente competente en el tema como es la UARIV.

Aunado a lo anterior, el artículo 16 del Decreto 2569 de 2014²³ sobre la identificación y responsabilidad en el componente de alimentación de los hogares víctimas del desplazamiento forzado puntualizó:

“Artículo 16. Efectos de la identificación de carencias en el componente de alimentación. La identificación de carencias en el componente de alimentación produce los siguientes efectos:

1. En casos de hogares en que se identifiquen carencias graves y urgentes en el componente de alimentación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de emergencia correspondiente a ese componente.

2. En casos de hogares en que se identifiquen carencias leves en el componente de alimentación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) entregará la atención humanitaria de transición correspondiente a ese componente.

(...)” (Destaca la Sala)

En consecuencia, habiéndose examinado anteriormente que el hogar de la señora PÉREZ ROMERO, se encuentra en la etapa de Atención Humanitaria de Transición, es decir dentro del marco en que se presenta carencia para su subsistencia mínima, pero no representa características de gravedad y urgencia que los haga destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia, por ello resulta fundamental la actuación del ICBF

²³ Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011.

Expediente:	70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor:	BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción:	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación:	SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

como parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como se ha sosteniendo en otras oportunidades por este Tribunal²⁴.

De otra parte, es preciso señalar que pese a que han transcurrido más de 10 años desde el desplazamiento de la actora, esto no significa que no tenga derecho al reconocimiento del componente de alimentación por parte de ICBF en su fase de transición, toda vez que el numeral 5° del artículo 21 del Decreto 2569 de 2014, sobre la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria señala:

“5. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años, con respecto a la fecha de solicitud y que a la luz de la evaluación de su situación actual practicada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se encuentren en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad a que se refiere el artículo 18 del presente decreto.”

En este sentido, al advertirse que la evaluación practicada por la UARIV a la actora determinó que esta era susceptible de la ayuda humanitaria de transición, pese al tiempo en que se efectuó su desplazamiento forzado; luego entonces, este reconocimiento de la ayuda humanitaria por parte del ICBF resulta procedente, pues aún se advierte la vulnerabilidad que soporta el núcleo familiar de la accionante como se señaló en líneas anteriores y corroboran las pruebas allegadas al proceso. Por esta razón, la impugnación presentada no tiene vocación de prosperidad, dado que es ineludible la responsabilidad que le asiste al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de acuerdo con lo definido por la misma ley.

X. CONCLUSIÓN

Colofón, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, toda vez que el ICBF es la entidad que conforme lo establece las normas examinadas, debe garantizar el componente de alimentación del hogar de la señora BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO, pues esta se encuentra caracterizada dentro de la etapa de *Atención humanitaria de Transición*.

XI. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE:

²⁴ Sentencia N° 094 del 31 de julio de 2014, M.P. Dr. Luis Carlos Alzate Ríos

Expediente: 70-001-33-33-006-2014-00242-01
Actor: BETTY MARGOT PÉREZ ROMERO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Acción: TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Apelación: SENTENCIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014
Procedencia: JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo proferido el 15 de diciembre de 2014, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, según lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991, y al juzgado de primera instancia.

TERCERO: ENVIAR el expediente al H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión ordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 019.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado