

LEGITIMACION POR ACTIVA DE PERSONERO MUNICIPAL PARA INTERPONER ACCION DE TUTELA

La actuación de los personeros municipales en defensa de los derechos fundamentales, se encuentra consagrada además en la Ley 136 de 1994, cuyo artículo 178 establece entre las funciones de esos servidores públicos la de “interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.”.

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Requisitos

AGENCIA OFICIOSA EN CASO DE MENORES DE EDAD-Procedencia y no aplicación de rigorismo procesal en cuanto a manifestación de no estar en condiciones de promover su propia defensa

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional

En cuanto al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, esta Corporación ha indicado que existe flexibilidad respecto de dicha exigencia. Así, en estos casos el juez de tutela debe brindar un tratamiento diferencial al accionante y verificar que éste se encuentre en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones.

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

Cuando se vean involucrados los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, del Estado se demanda una atención mucho más calificada y preferencial, en razón a que se trata de sujetos de especial protección constitucional, más aún si se trata de personas que tienen un mayor grado de vulnerabilidad. Por este motivo, la Corte ha sostenido que en

materia de derecho de petición, las personas en situación de desplazamiento cuentan con una protección reforzada, pues “(...) se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales”.

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS CONTENIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Requisito declarativo y no constitutivo de la condición de víctima de desplazamiento para acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Inscripción en el Registro Único de Víctimas como derecho fundamental de la población desplazada al reconocimiento de su especial condición

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Modificación del registro o la inscripción de uno nuevo

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Posibilidad de separar o dividir núcleo familiar

SEPARACION DE NUCLEO FAMILIAR DE PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Procedibilidad

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Autoridades deben interpretar normas de acuerdo con los principios de legalidad, buena fe, favorabilidad, pro homine y veracidad/**CARGAS SUSTANTIVAS Y PROCESALES DESPROPORCIONADAS ANTE LAS CUALES LAS PERSONAS DESPLAZADAS PUEDEN INTERPONER ACCION DE TUTELA**-Reiteración de jurisprudencia

En sus pronunciamientos la Corte ha sorteado el doble imperativo de liberar a las personas desplazadas de requisitos exagerados que impidan el acceso al goce de sus derechos fundamentales, pero sin llegar al extremo de desconocer, de manera absoluta e injustificada, la necesidad de cumplir con determinadas exigencias mínimas que deben satisfacer en ciertas circunstancias, y no desvirtuar la naturaleza excepcional del recurso de amparo. Estas pautas quedaron recogidas en los pronunciamientos mediante los cuales la Corte reiteró que las autoridades deben interpretar las normas relativas al desplazamiento forzado de acuerdo con los principios de legalidad, buena fe, favorabilidad, pro homine y veracidad. Así, a manera ilustrativa, este Tribunal encontró que las autoridades desconocen estos principios y, con ello, imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas, que justifica acudir a la acción de tutela para así acceder a un bien o servicio específico, cuando: (i) les exigen requisitos adicionales a los consagrados en la ley o el reglamento para acceder a sus derechos; (ii) la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal

manera que se exige una prueba específica o se busca “llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos”, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante; (iii) las normas se interpretan de una manera errónea, de tal modo que se excluye a las personas desplazadas del acceso a ciertas prestaciones, a pesar de tener derecho a las mismas bajo una interpretación favorable; (iv) el Estado “se ampara en una presunta omisión de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a que tiene derecho”; (v) las autoridades invocan circunstancias administrativas o judiciales que no provienen de la omisión de los afectados para negar la protección de sus derechos fundamentales; (vi) se les exige a las personas desplazadas la interposición de “interminables solicitudes” ante las autoridades, ya sean actuaciones administrativas o legales, a pesar de haberse desplegado una actuación suficiente encaminada a cuestionar las decisiones de la administración (i.e. haber agotado la vía gubernativa); (vii) las autoridades se demoran de manera desproporcionada e injustificada en responder las peticiones elevadas por las personas desplazadas, entre otras.

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a la UARIV escindir grupos familiares y construir uno nuevo

Referencia: Expediente T-6053726.

Acción de tutela presentada por el Personero Municipal de Neiva (e.) en representación de *Laura Rodríguez Pérez*, quien actúa como agente oficiosa de *Alicia Pérez*, *Daniela Rodríguez Pérez*, *Juliana Rodríguez Pérez* y *David Rodríguez Pérez*¹ contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Asunto: Fragmentación del núcleo familiar de víctimas del conflicto armado para acceder a ayudas humanitarias.

Procedencia: Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva (Huila).

¹ En razón a que en el presente caso se estudiará la situación de cuatro menores de dieciocho años, la Sala advierte que como medida de protección de su intimidad, se suprimirá de esta providencia y de toda futura publicación de la misma, el nombre de los niños y el de sus familiares, y los datos e informaciones que permitan conocer su identidad. En consecuencia, para efectos de identificar a las personas involucradas en el expediente de la referencia, se han cambiado los nombres reales de los menores de edad y de sus familiares por unos ficticios.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, y los magistrados Iván Humberto Escruce Mayolo (e.) y Cristina Pardo Schlesinger, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de la revisión del fallo de tutela dictado el 2 de noviembre de 2016 por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva, que resolvió en única instancia, la acción de tutela promovida por el Personero Municipal de Neiva (e.).

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión efectuada por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva, según lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 30 de marzo de 2017, la Sala de Selección de Tutelas número tres de esta Corporación lo escogió para su revisión.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes de la acción de tutela interpuesta

1. La agente oficiosa indicó que ella y su grupo familiar son víctimas del conflicto armado interno y que se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas. Aseveró que se encuentran registrados ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en lo sucesivo “UARIV”), en donde su madre, *Mónica Pérez García*, figuraba como cabeza del grupo familiar².

2. Manifestó que su progenitora fue asesinada por su padre, *José Rodríguez González*, motivo por el cual se encuentra privado de la libertad y que a partir de la muerte de su madre, se ha encargado de velar por la subsistencia de sus cuatro hermanos. Agregó, que al momento del deceso de su madre, las ayudas humanitarias reconocidas por la UARIV, empezaron a ser entregadas a su padre³. Ante esta situación, el 5 de agosto de 2016, solicitó a la entidad accionada la fragmentación o separación del núcleo familiar, con el fin de que ella fuera quien recibiera las ayudas humanitarias⁴.

² Escrito de tutela. Cuaderno I. Folios 1-2.

³ *Ibíd.*

⁴ Solicitud elevada por la accionante ante la UARIV el 5 de agosto de 2016. Cuaderno I. Folios 14-15.

3. Mediante escrito del 21 de agosto de 2016, la UARIV negó su solicitud. Indicó que no se podía acceder a lo pretendido porque su situación no se enmarcaba dentro de las causales de escisión del núcleo familiar (fallecimiento, abandono del núcleo familiar, violencia intrafamiliar, privación de la libertad, reencuentro de menores de edad y de adultos mayores con su familia y existencia de madres cabeza de familia o nuevas parejas con hijos⁵). Adujo falta de pruebas para acreditar el supuesto de hecho alegado⁶.

4. Ante la decisión de la UARIV, el 13 de octubre de 2016, *Laura Rodríguez Pérez*, quien actúa como agente oficiosa de sus hermanos *Alicia Pérez*, *Juliana Rodríguez Pérez*, *David Rodríguez Pérez* y *Daniela Rodríguez Pérez*, de cuatro, cinco, nueve y diez años respectivamente, interpuso tutela a través del Personero Municipal de Neiva (e.). La demandante consideró que la negativa de la entidad accionada en acceder a la fragmentación de núcleo familiar, vulnera de manera directa sus derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, vida en condiciones dignas y debido proceso. Agregó que ella y sus hermanos, en tanto víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional⁷.

B. Actuación procesal y respuesta de la entidad accionada

Mediante auto del 24 de octubre de 2016, el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva avocó conocimiento del recurso de amparo y ordenó notificar a la entidad accionada para que se pronunciara sobre los hechos de la acción de tutela.

Vencido el término para contestar, la entidad demandada guardó silencio.

C. Decisión de única instancia

Por medio de sentencia del 2 de noviembre de 2016, el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva negó el amparo solicitado. El juez consideró que la actuación de la entidad accionada se ajustó a derecho, toda vez que la accionante no aportó documento idóneo alguno que demostrara que su caso se encontraba dentro de alguna de las causales establecidas para que procediera la división del núcleo familiar. Adicionalmente, sostuvo que la tutelante contaba con mecanismos ordinarios de defensa para la protección efectiva de sus derechos y, que no se evidenciaba la configuración de un perjuicio irremediable⁸.

D. Actuaciones en sede de revisión

1. Con el fin de determinar el estado actual de afiliación al Sistema General de Seguridad Social y de vinculación a los programas de asistencia social de la

⁵ Las causales de división del núcleo familiar han sido desarrolladas por la ley y la jurisprudencia. Así, pueden consultarse el artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 y las sentencias T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-598 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶ Oficio número 201672032652091 del 21 de agosto de 2016. Cuaderno I. Folio 17

⁷ Acción de tutela. Cuaderno I. Folios 1-2.

⁸ Acción de tutela. Cuaderno I. Folios 23-25.

accionante y sus agenciados, en consulta realizada el 30 de mayo de 2017 en el registro único de afiliados -RUAF-, esta Sala de Revisión constató que éstos se encuentran vinculados únicamente al régimen subsidiado de salud, y en la actualidad no hacen parte de ninguno de los programas de asistencia social ofrecidos por el Estado.

2. Mediante auto del 31 de mayo de 2017, la Magistrada sustanciadora ofició a los demandantes para que informaran acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que causaron la situación de desplazamiento, así como su situación socioeconómica actual. Del mismo modo, solicitó a la UARIV que precisara desde cuándo la accionante y sus hermanos se encuentran registrados y quién o quienes han sido la cabeza del grupo familiar desde su registro hasta la actualidad. Adicionalmente, se le requirió para que informara si *Mónica Pérez García* y *José Rodríguez González*: (i) habían solicitado algún tipo de ayuda humanitaria; (ii) si se les había otorgado o prorrogado su entrega, y (iii) cuándo se les otorgó o prorrogó por última vez.

Así mismo, ofició al Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva para que allegara información sobre la situación en materia penal del señor *José Rodríguez González*. En particular, solicitó que informara al Despacho desde cuándo se encontraba privado de la libertad y en qué establecimiento penitenciario.

3. Adicionalmente, mediante auto del 5 de junio de 2017, la Sala de Revisión profirió una orden provisional, en razón a que los hechos narrados por la accionante y las verificaciones realizadas por esta Corporación en bases de datos oficiales, evidenciaron la necesidad urgente de que la accionante y sus agenciados, víctimas del conflicto armado y en su mayoría menores de edad, recibieran la ayuda humanitaria cuya entrega se interrumpió después de la muerte de su madre. Por tanto, se ordenó a la UARIV reanudar el suministro de la ayuda humanitaria al grupo familiar, la cual debería ser asignada a nombre de la accionante.

Respuesta de la UARIV⁹

4. Informó que *Laura, Daniela, Juliana y David Rodríguez Pérez*, están incluidos en el RUV como consecuencia del hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido el 14 de octubre de 2006. Agregó que en sus registros figura como cabeza de hogar el señor *José Rodríguez González*.

En el caso de la menor *Alicia Pérez*, adujo que también está incluida en el RUV por el mismo hecho victimizante, pero la cabeza de hogar es *Mónica Pérez García*.

En relación con el otorgamiento y/o prórroga de ayudas humanitarias, expresó que la señora *Mónica Pérez García* no ha solicitado ninguna recientemente y que el último pago recibido por ella fue el 5 de mayo de 2015. Respecto del

⁹ Escrito presentado por la Directora de Registro y Gestión de la UARIV el 9 de junio de 2017 en la Secretaría General de esta Corporación. Cuaderno Corte Constitucional, folios 24-42.

señor *José Rodríguez González*, refirió que el último pago recibido por él fue el 16 de enero de 2013.

Señaló que *Laura Rodríguez Pérez* fue sujeto de identificación de carencias y mediante Resolución número 0600120160516720 de 2016, autorizó la entrega de un giro en favor del hogar por valor de \$125,000 pesos con una vigencia de 12 meses.

Respuesta del Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva¹⁰

5. Mediante oficio del 21 de junio de 2017, informó que en sentencia del 13 de junio de 2016, el Juzgado 4° Penal de Conocimiento del Circuito de Neiva condenó al señor *José Rodríguez González* a la pena principal de 204 meses de prisión por el delito de homicidio doloso agravado de su cónyuge *Mónica Pérez García*. Agregó que el señor *Rodríguez González* se encuentra recluido en la actualidad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario del municipio de Rivera, Huila.

6. En vista de que la demandante no dio respuesta al auto del 31 de mayo de 2017, la Magistrada sustanciadora comisionó al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Neiva para la práctica de una declaración de parte a la actora con el fin de que informara acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que causaron la situación de desplazamiento, así como su situación socioeconómica actual.

Declaración de parte rendida por la accionante

El 17 de julio de 2017, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Neiva practicó la declaración de parte de la actora. Al indagar sobre los hechos que generaron el desplazamiento, manifestó lo siguiente:

“Nosotros éramos los dueños de un circo (...) [e]l circo andaba por todas partes y cuando se dio el desplazamiento estábamos en El Palo, Cauca, corregimiento de Caloto, allá llegaron un día personas armadas y casi matan a mi hermano, mi tío y a un empleado del circo. A raíz de eso tuvimos que venirnos para el Huila si mal no estoy, no recuerdo mucho porque estaba muy pequeña.”

Respecto de su situación socioeconómica actual, expresó lo siguiente:

“PREGUNTADO: Cuéntenos cuál es su situación socioeconómica actual, es decir, cuáles son sus ingresos y sus gastos, como también las personas a cargo suyo. CONTESTADO: Yo vivo con mi hermano mayor, y el es el único que trabaja y con mis otros hermanos menores de edad y un sobrino también menor de edad, el único que trabaja es mi hermano (sic), yo no tengo ningún ingreso pues no trabajo, la única deuda que

¹⁰ Oficio del Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 14 de junio de 2017. Cuaderno Corte Constitucional, folio 51.

tengo es que me van a cortar el agua porque debo más de dos millones de pesos. (...) PREGUNTADO: Ustedes han solicitado algún tipo de ayuda humanitaria a alguna entidad del Estado, en caso positivo cuál ha sido el resultado (sic). CONTESTADO: Si, al bienestar familiar y a la Unidad de Reparación Integral de Víctimas y no nos han dado ninguna respuesta porque yo no soy la jefe de hogar, los únicos que tienen derecho son mi papá y mi mamá. (...) PREGUNTADO: Después del fallecimiento de su madre y la reclusión de su padre, cómo ha podido usted subsistir con sus hijos (sic). CONTESTADO: Ha sido muy duro y hemos tenido que acudir a la ayuda de los vecinos, de la familia, especialmente de mi tía quien ocasionalmente nos ayuda, nos da en fin de año le compra ropa a los niños, el resto del año no nos ayuda (sic). PREGUNTADO: En resumidas cuentas, manifieste al despacho cuál es la situación socioeconómica de su grupo familiar. CONTESTADO: Es muy crítica, horrible, porque lo que gana mi hermano no alcanza para los gastos de la familia, sobre todo los niños. PREGUNTADO: En la actualidad sus hijos, sobrinos y hermanos menores a qué se dedican. CONTESTADO: Los niños estudian en una escuela pública la Gaitana (sic) y la otra estudia en el IPC. PREGUNTADO: Los costos de estudio de estos menores quien los asume. CONTESTADO: Los únicos costos son los útiles y los uniformes porque no tenemos que pagar pensión ni nada de eso pero me quieren sacar a la niña porque no lleva una flauta.”

En esta diligencia, la accionante aportó un escrito dirigido a la UARIV con fecha 5 de julio de 2017, en el que su padre solicita que la actora quede como cabeza de hogar para que pueda reclamar la ayuda humanitaria, pues ella es quien está a cargo de sus hijos menores y le es imposible recibir las referidas ayudas.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, la sentencia proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de revisión y planteamiento del problema jurídico

2. Como se mencionó en los antecedentes de esta providencia, la demandante interpuso acción de tutela contra la UARIV por considerar que esta entidad transgredió sus derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, vida en condiciones dignas y debido proceso. Lo anterior como consecuencia de la negativa de la entidad de acceder a la solicitud de fragmentación de núcleo familiar presentada por la actora, bajo el argumento de no haber aportado ningún soporte que acreditara el cumplimiento de alguna de las causales establecidas para ello.

3. El Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva negó el recurso de amparo, en razón a que no se vulneraron los derechos fundamentales de la demandante. Agregó que la tutelante contaba con otros medios de defensa para controvertir la decisión de la UARIV.

Problemas jurídicos

4. La situación fáctica planteada exige a la Sala determinar si ¿procede la tutela para (i) solicitar el amparo de los derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, vida en condiciones dignas y debido proceso, cuando se niega la fragmentación del núcleo familiar de una víctima del conflicto, debido a que no aportó un documento que justificara esta actuación, y (ii) ordenar a la UARIV verificar *motu proprio* si se configura alguna de las causales para escindir el grupo familiar?

En caso de ser procedente la tutela de la referencia, será preciso analizar el fondo del asunto, el cual plantea el siguiente interrogante: ¿La UARIV vulnera los derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, vida en condiciones dignas y debido proceso de personas en situación de desplazamiento, al exigir una prueba que demuestre que se configura alguna de las causales de fragmentación del núcleo familiar, sin haber previamente verificado las condiciones materiales del grupo familiar?

5. Para resolver estos interrogantes, la Corte iniciará sus consideraciones con el examen de procedencia de la acción de tutela en el caso objeto de análisis. En caso de ser procedente, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) el derecho fundamental de petición y la protección reforzada de personas en situación de desplazamiento, conforme a las reglas fijadas al respecto por la jurisprudencia constitucional; (ii) la división del núcleo familiar de personas en situación de desplazamiento; (iii) reiteración del Auto 206 de 2017 de la Sala Especial de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en lo relacionado con las cargas sustantivas y procesales desproporcionadas ante las cuales las personas desplazadas pueden interponer el recurso de amparo. Finalmente, (iv) se resolverá el caso concreto.

Examen de procedencia de la acción de tutela

- Legitimación por activa

6. Según el artículo 86 de la Constitución, toda persona puede presentar acción de tutela para la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados.

Respecto de la legitimidad para el ejercicio de la acción de tutela, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, ésta puede ser ejercida (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso. El inciso

final de esta norma, también establece que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden ejercerla directamente.

7. La actuación de los personeros municipales en defensa de los derechos fundamentales, se encuentra consagrada además en la Ley 136 de 1994, cuyo artículo 178 establece entre las funciones de esos servidores públicos la de “*interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.*”¹¹.

Así la intervención del personero municipal queda condicionada a (i) la indefensión de la persona o el grupo de personas afectadas, o (ii) la solicitud de mediación que aquellas le hagan. Sin embargo, como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, esa petición no puede equipararse a un poder para actuar y no tiene ningún requisito formal¹². Basta la simple petición en ese sentido, que bien puede ser verbal o escrita¹³, para que el personero quede legitimado para acudir al juez para el resguardo de los derechos fundamentales de los afectados.

8. Para asumir la agencia de derechos fundamentales, los personeros municipales “*no necesitan estar personalmente interesados en el caso, ni tampoco exhibir un poder conferido por la persona afectada. Su función no es la de representar intereses particulares en virtud de mandato judicial -como el que se confiere a un abogado litigante- sino la de buscar, a nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia*”¹⁴. Este objetivo conlleva a que los personeros no solo estén facultados, sino obligados a representar a los afectados judicialmente, en sede de tutela, cuando estén en condición de vulnerabilidad extrema¹⁵.

9. La legitimación por activa de los personeros municipales ha sido reconocida ampliamente, de manera uniforme y reiterada por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en la habilitación referida y en las funciones constitucionales que la personería tiene asignadas para la defensa local de los derechos fundamentales¹⁶.

10. No obstante lo anterior, la formulación de la acción de tutela por parte del personero municipal exige de dicho funcionario (i) la individualización o determinación de las personas perjudicadas y (ii) la argumentación en torno a la forma en que se ven particularmente comprometidos sus derechos

¹¹ Ley 136 de 1994. “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”. Artículo 178. Numeral 17.

¹² Sentencia T-460 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³ Sentencia T-867 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ Sentencia T-331 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁵ Sentencia T-150A de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁶ Sentencia C-431 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. “*si bien dichos funcionarios no son delegados directos ni agentes de la Procuraduría General de la Nación, sí tienen a su cargo el desempeño de las funciones propias del Ministerio Público a nivel municipal, lo cual se hace evidente en las normas legales que, dando estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales sobre la materia, reglamentan la institución de la personería*”

fundamentales. Ambos requisitos apuntan al establecimiento concreto de la amenaza que se ciñe sobre la o las personas que, en su criterio está o están afectadas. El incumplimiento del deber de identificar e individualizar a las personas afectadas por la amenaza a los derechos fundamentales que se denuncia, conlleva la improcedencia del reclamo constitucional¹⁷.

Dicha individualización consiste en aportar elementos suficientes para concluir quién o quiénes son representados por la gestión de la personería y sobre quiénes se concede o se niega el amparo. En relación con ello se ha enfatizado que ese requisito, si bien es trascendental para el trámite constitucional, no puede obstaculizar la labor de las personerías. Es suficiente que aporten elementos que sean aptos para determinar a los sujetos involucrados en el trámite de la acción de tutela¹⁸.

En este caso concreto, es claro que el Personero Municipal de Neiva está legitimado para acudir al juez constitucional, con el fin de que ampare los derechos fundamentales de la accionante y sus agenciados. De una parte, los sujetos cuya protección se solicita están plenamente identificados e individualizados, y de otra, existe una estructura argumentativa que permite establecer cómo se ven comprometidos los derechos fundamentales a partir de las circunstancias fácticas narradas en el escrito de tutela.

11. En relación con la procedencia de una acción de tutela interpuesta por un agente oficioso, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que es posible presentar acciones de tutela a nombre de quien no pueda hacerlo por sí mismo. Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la agencia oficiosa busca evitar que, debido a la falta de capacidad del demandante, *“se sigan perpetrando los actos violatorios de los derechos fundamentales, prosiga la omisión que los afecta, o se perfeccione la situación amenazante.”*¹⁹

De igual manera, la Corte ha determinado que la agencia oficiosa encuentra su fundamento en el principio de solidaridad, y como tal, pretende lograr el amparo de personas de especial protección constitucional como los niños, las personas de avanzada edad o en situación de discapacidad, entre otras.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fijado unos presupuestos, necesarios para que opere la figura de la agencia oficiosa en el ejercicio de la acción de tutela, estos son: *a)* la manifestación del agente oficioso de que actúa en dicha calidad y *b)* la circunstancia real de que el titular del derecho no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa, bien sea porque está dicho expresamente en el escrito de tutela, o se deduzca del

¹⁷ Al respecto ver sentencias T-078 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-789 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁸ Sentencia T-137 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. *“la instauración de una acción de tutela no puede exigir un excesivo rigor formalista, pues a través de ella no se busca el establecimiento de una “litis”, sino que su objetivo principal es la protección eficaz y oportuna de derechos fundamentales. Por tal razón, la Corte ha precisado que en estos procesos prima el principio de informalidad, según el cual los obstáculos de trámite no se pueden interponer en la búsqueda de soluciones reales y efectivas.”*

¹⁹ T-044 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

contenido de la misma²⁰. Sin embargo, esta Corporación ha dicho que cuando se vean involucrados los derechos fundamentales de los menores de edad, cualquier persona, natural o jurídica, puede acudir al juez constitucional de tutela para solicitar su protección, motivo por el cual el ultimo requisito antes mencionado no se aplica para estos casos²¹.

12. Al analizar las circunstancias fácticas de este caso, se advierte que el Personero de Neiva interpuso la acción con base en la solicitud verbal que le hiciera *Laura Rodríguez Pérez*. A su turno, en el escrito de tutela se manifiesta que ella actúa como agente oficiosa de sus hermanos *Alicia Pérez, Daniela, Juliana y David*, todos menores de edad. La Sala estima que en este caso se cumplen los requisitos que legitiman a *Laura Rodríguez Pérez* para agenciar los derechos de sus hermanos, pues se trata de niños víctimas del conflicto armado de 4, 5, 9 y 10 años a quienes resulta desproporcionado e irrazonable exigirles que acudan a la justicia por su propia cuenta para promover la defensa de sus derechos.

- Legitimación por pasiva

13. La legitimación pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada²². Según los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y contra particulares.

En el caso analizado, se advierte que la UARIV, es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial del nivel nacional, que de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política está legitimada por pasiva para actuar en este proceso.

- Subsidiariedad e inmediatez²³

14. Para determinar la procedencia de la acción de tutela se debe analizar el cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. De una parte, el requisito de inmediatez hace referencia a que la acción de tutela se debe interponer dentro de un plazo razonable y proporcional al hecho o acto que generó la violación de los derechos fundamentales invocados, con el objetivo de evitar que se desvirtúe la naturaleza célere y urgente de la acción de tutela,

²⁰ Ver sentencias T-452 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-372 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-968 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹ Ver, entre otras, las sentencias T-525 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-084 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-835 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-407 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-143 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

²² Ver sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³ Con el objetivo de respetar el precedente constitucional, promover una mayor eficiencia en la administración de justicia y teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ya ha decantado un estándar para resumir de manera detallada las reglas jurisprudenciales sobre la procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo subsidiario ante la existencia de otro mecanismo judicial y el perjuicio irremediable se tomará como modelos de reiteración los fijados por la Magistrada sustanciadora en las sentencias T -704 de 2015, T-736 de 2015, T-593 de 2015, T-185 de 2016, T-102 de 2017 y en el Auto 132 de 2015.

o se promueva la negligencia de los actores y que la misma se convierta en un factor de inseguridad jurídica²⁴.

15. En el caso bajo estudio, se advierte que se cumplió con el requisito de inmediatez, en la medida en que la acción de tutela se interpuso dentro de un plazo razonable, pues se presentó dos meses después de que la UARIV contestó la solicitud presentada por la accionante.

16. Según el inciso 4° del artículo 86 de la Constitución Política, el requisito de subsidiariedad se refiere a que la acción de tutela procede cuando el afectado (i) no cuenta con otros medios de defensa judicial; (ii) a pesar que dispone de otros medios judiciales que resultan idóneos y eficaces para la protección de sus derechos, el recurso de amparo se utiliza para evitar un perjuicio irremediable²⁵. En aquellos asuntos en que existan otros medios de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que caben dos excepciones que justifican su procedibilidad, siempre y cuando también se verifique la inmediatez:

- (i) A pesar de existir otro medio de defensa judicial idóneo, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable²⁶, caso en el cual la acción de tutela procede, en principio, como mecanismo transitorio. No obstante, la Corte ha reconocido que en ciertos casos, si el peticionario está en situación de debilidad manifiesta, el juez constitucional puede realizar el examen de la transitoriedad de la medida, en atención a las especificidades del caso, en particular a la posibilidad de exigir al accionante que acuda después a los medios y recursos judiciales ordinarios y concluir que resulta desproporcionado imponerle la carga de acudir al mecanismo judicial principal²⁷.
- (ii) Si bien existe otro medio de defensa judicial, este no es idóneo o eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual las órdenes impartidas en el fallo de tutela tendrán carácter definitivo.

17. Ahora bien, en cuanto al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, esta Corporación ha indicado que existe flexibilidad respecto de dicha exigencia. Así, en estos casos el juez de tutela debe brindar un tratamiento diferencial al

²⁴ Ver Sentencias T-730 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T- 678 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-610 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; T-899 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre muchas otras.

²⁵ Ver Sentencias T-948 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-325 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-899 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre muchas otras.

²⁶ Para determinar la existencia de un perjuicio irremediable que pueda superar el requisito de subsidiariedad, la Corte Constitucional ha establecido las siguientes características: (i) Que el perjuicio sea inminente, es decir que no basta con que exista una mera posibilidad de que se produzca el daño; (ii) Que las medidas que se requieren para evitar la configuración del perjuicio, sean urgentes; (iii) Que el perjuicio que se cause sea grave, lo que implica un daño de gran intensidad sobre la persona afectada; (iv) Que la acción de tutela sea impostergable, es decir que de aplazarse, se corra el riesgo de que esta sea ineficaz por inoportuna. Ver sentencias T-702 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-494 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-1316 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; T-232 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-527 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre muchas otras.

²⁷ Sentencia T-373 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

accionante y verificar que éste se encuentre en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones²⁸.

En vista de que en este caso la accionante y sus agenciados son víctimas del conflicto armado (en su mayoría menores de edad), para la Sala es claro que se trata de sujetos de especial protección constitucional que se han visto involucrados en un contexto de violencia, lo cual evidencia una situación de alta vulnerabilidad que hace necesaria la intervención del juez constitucional.

18. Ahora bien, en el caso objeto de estudio, el juez de instancia sostuvo que la accionante contaba con otros medios de defensa para la protección de sus derechos. Esta Sala de revisión no comparte la decisión adoptada por el *a quo*, porque si bien es cierto que existen otros medios de defensa para satisfacer las pretensiones de la accionante, en este caso se ven involucrados los derechos de víctimas del conflicto armado, en su mayoría menores de edad.

Aunque en este caso existen medios de defensa para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, en particular, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala estima que estos no son idóneos y eficaces.

Por un lado, respecto de la idoneidad del medio, es una carga desproporcionada para la accionante exigirle que acuda a este medio de control, pues su situación socio económica evidencia que no tiene los recursos suficientes para contratar un abogado que la represente en este proceso y en esa medida, acceder a la administración de justicia por esta vía. En efecto, para la interposición de la acción de tutela, la accionante tuvo que acudir ante el Personero municipal para que este la representara. De otro lado, el medio tampoco es eficaz, pues en este caso concreto la nulidad y restablecimiento del derecho no garantiza el restablecimiento de forma efectiva e integral de los derechos invocados.

Por consiguiente, la Sala considera que en este caso el requisito de subsidiariedad se supera y en esa medida la acción de tutela es procedente para buscar la protección inmediata de los derechos que se invocan en esta oportunidad y, en caso de que se amparen los derechos de la accionante y sus agenciados, las órdenes adoptadas tendrán un carácter definitivo. En consideración a lo anterior, la Corte procederá a efectuar el análisis de fondo sobre los derechos fundamentales presuntamente conculcados.

Derecho fundamental de petición y protección reforzada de personas en situación de desplazamiento

19. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El

²⁸ Sentencias T-662 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-527 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales."

La Corte ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el derecho fundamental de petición es esencial para la consecución de los fines del Estado como lo son el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas²⁹.

20. Así mismo, esta Corporación ha indicado que el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial³⁰: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta debe ser pronta y oportuna, es decir, la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible³¹, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, y (iii) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independiente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido³².

21. Cuando se vean involucrados los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, del Estado se demanda una atención mucho más calificada y preferencial, en razón a que se trata de sujetos de especial protección constitucional, más aún si se trata de personas que tienen un mayor grado de vulnerabilidad. Por este motivo, la Corte ha sostenido que en materia de derecho de petición, las personas en situación de desplazamiento cuentan con una protección reforzada, pues *"(...) se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales"*³³.

División del núcleo familiar de personas en situación de desplazamiento. Reiteración de jurisprudencia.

22. De conformidad con los artículos 154 de la Ley 1448 de 2011³⁴ y 17 del Decreto 4800 de 2011³⁵, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

²⁹ Sentencias T-012 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-419 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez; T-172 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-306 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; T-335 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía; T-571 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz; T-279 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, entre muchas otras.

³⁰ Sentencias T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

³¹ Sentencia T-481 de 1992; M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

³² Sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

³³ Sentencia T-839 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

³⁴ **Ley 1448 de 2011. "Artículo 154. Registro Único de Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de**

Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- es la entidad responsable del Registro Único de Víctimas (en adelante “RUV”), el cual reemplazó al Registro Único para la Población Desplazada (RUPD)³⁶.

El Decreto 4800 define el RUV como *“una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas”*³⁷. Además, aclara que la condición de víctima es una situación fáctica que no se encuentra supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro, pues su objetivo es el de *“(…) servir como herramienta técnica para la identificación de la población en situación de desplazamiento”*³⁸.

23. En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que el RUV es una herramienta de carácter técnico que no define u otorga la condición de víctima, sino que la reconoce para efectos de identificar a los destinatarios de determinadas medidas encaminadas a la protección específica, prevalente y diferencial de sus derechos³⁹. Por ende, ha sostenido que la condición de víctima del conflicto armado interno genera el derecho a la inclusión en el RUV de forma individual o con su núcleo familiar⁴⁰, en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

24. Esta Corporación ha reconocido la importancia del Registro Único de Víctimas en múltiples pronunciamientos⁴¹ y ha resaltado que **la inscripción en el RUV constituye un derecho fundamental de las víctimas** específicamente de aquellas que han padecido daños ocasionados por el desplazamiento forzado⁴².

Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley”.

³⁵ Decreto 4800 de 2011. **“Artículo 17. Entidad responsable del manejo del Registro Único de Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la encargada de la administración, operación y funcionamiento del Registro Único de Víctimas.”**

³⁶ En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado que las reglas jurisprudenciales aplicables al Registro Único de Población Desplazada (RUPD) son trasladables a la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). Sentencia T-067 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada.

³⁷ Artículo 16 del Decreto 4800 de 2011.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Sentencia T-004 de 2014. (M.P. Mauricio González Cuervo). En esta decisión, la Corte señaló que la inscripción en el Registro Único de Víctimas *“es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población.”* Igualmente, véase, entre otros: Sentencia T-290 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos); auto 119 de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴⁰ Ver, entre otros: Sentencia T-290 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos); auto 119 de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴¹ Sentencias T-004 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo); T-087 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-525 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa); T-573 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa); T-290 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos); entre otras.

⁴² Auto 119 de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); Sentencias T-067 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada); T-517 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); T-525 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa); T-573 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa); T-692 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-689 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez); T-834 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); T-556 de 2015 (María Victoria Calle Correa); T-417 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); entre otras.

En el mismo sentido, ha dicho que el registro de las víctimas del desplazamiento forzado “(...) *permite hacer operativa la atención de esa población por medio de la identificación de las personas a quienes va dirigida la ayuda; la actualización de la información de la población atendida y sirve como instrumento para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas que busquen proteger sus derechos. El registro guarda una estrecha relación con la obtención de ayudas de carácter humanitario, el acceso a planes de estabilización económica, y a los programas de retorno, reasentamiento o reubicación, y en términos más generales, con el acceso a la oferta estatal.*”⁴³

25. Ahora bien, la información contenida en el RUV no es inmodificable, pues ésta debe atender a las necesidades reales y actuales de la población en situación de desplazamiento. Así, desde la **sentencia T-025 de 2004**⁴⁴, se consideró que era viable que la información contenida en estos registros cambiara, pues con el tiempo se constituyen nuevos núcleos familiares entre víctimas del conflicto por múltiples causas, dentro de las cuales, la Corte reconoció las siguientes:

“(i) la de quienes desean separarse del núcleo familiar con el fin de aumentar las posibilidades de ayuda; (ii) la de quienes por las condiciones mismas del desplazamiento interno son separados de su núcleo familiar, se reencuentran posteriormente con él y desean unirse para solicitar las ayudas previstas para la población desplazada; [y] (iii) la de quienes han formado un nuevo núcleo familiar al constituirse como pareja estable con hijos o como madre cabeza de familia, pero separada de su esposo o compañero permanente”.

La Corte también indicó que ello es viable siempre que no obedezca a estrategias para incrementar el monto de la ayuda percibida. En estos casos, se mantendrá la ayuda humanitaria en la cantidad autorizada y será entregada a quien fue registrado como jefe del hogar.

26. Mediante el artículo 119 del Decreto 4800 de 2011, se establecieron ciertas reglas para la entrega de la ayuda humanitaria en casos de división del grupo familiar⁴⁵. La norma prevé como regla general que en casos de división, la ayuda se entregará en la misma cuantía y al mismo jefe de hogar registrado, salvo en los casos excepcionales previstos en el párrafo de esta disposición.

⁴³ Sentencias T-834 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); Auto 119 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Negrilla dentro del texto original.

⁴⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁵ “Artículo 119.- Ayuda humanitaria en caso de división del grupo familiar. Cuando se efectúe la división de grupos familiares inscritos en el Registro Único de Víctimas, se mantendrá el monto de la ayuda humanitaria que el grupo inicial venía recibiendo y seguirá siendo entregado al jefe de hogar que había sido reportado. Párrafo.- En aquellos grupos familiares cuya división obedezca al abandono por parte del jefe de hogar y se requiere la protección de los niños, niñas y adolescentes o es producto de violencia intrafamiliar, dichos hogares recibirán de manera separada la ayuda humanitaria correspondiente, de manera proporcional según la conformación del grupo familiar.

Para tal efecto, la persona deberá acreditar de manera sumaria dicha situación. La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas podrá solicitar al Defensor de Familia o al Comisario de Familia correspondiente, la información que le permita realizar la entrega separada de la citada ayuda humanitaria.”

En estos eventos especiales, la ayuda se entregará de manera separada y de forma proporcional a todos los miembros del grupo. Ahora bien, ello no obsta para que se invoquen causales de división del núcleo familiar distintas a las que establece el Decreto 4800 de 2011, pues la norma no excluye los avances que por la vía de la jurisprudencia constitucional se han dado sobre la materia.

27. Con base en la jurisprudencia constitucional y en la normativa vigente sobre división del grupo familiar, en **sentencia T-598 de 2014**⁴⁶, la Corte sintetizó las circunstancias especiales que ameritan la división y cómo se debe proceder en cada caso particular de la siguiente manera:

“(i) Cuando las personas deciden separarse de su núcleo familiar original sin justificación o para recibir mayor ayuda humanitaria (inciso 1° del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 y Sentencia T-025 de 2004). En este escenario no es posible incluir un nuevo registro y se mantendrá el monto de la ayuda inicialmente otorgada, la cual será entregada al jefe de hogar que consta en la correspondiente declaración.

(ii) Cuando se trata del abandono por parte del jefe de hogar y se requiere la protección de menores de edad (parágrafo del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 y Sentencia T-721 de 2008). En esta hipótesis se procederá a la creación de un nuevo registro y se dividirá proporcionalmente la ayuda según la conformación de cada grupo familiar.

(iii) Cuando el núcleo se separa por violencia intrafamiliar (parágrafo del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011). En este escenario se siguen las mismas reglas previamente expuestas, esto es, se debe crear un nuevo registro y dividir proporcionalmente la ayuda.

(iv) Cuando se trata de menores de edad y de adultos mayores que se reencuentran con su familia (Sentencia T-025 de 2004). En esta circunstancia, siempre que sea necesario, se debe modificar la información del registro, para garantizar que el núcleo familiar reciba la ayuda adecuada y proporcional a su nueva realidad.

(v) Cuando se está en presencia de mujeres cabeza de familia o de parejas nuevas con hijos (Sentencias T-025 de 2004, T-783 de 2011 y T-462 de 2012). En esta hipótesis se deberá inscribir un nuevo registro “autónomo y diferente al originario”⁴⁷, con miras a proporcionar la ayuda necesaria “que les permita existir independientemente como familias”⁴⁸.⁴⁹

28. Además, la norma agrega que el solicitante debe acreditar de forma así sea sumaria, que se encuentra inmerso en una de esas circunstancias excepcionales, lo cual no significa que se exonere a la UARIV de su deber de

⁴⁶ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴⁷ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ Sentencia T-598 de 2014.

verificar que en efecto el solicitante pueda ser sujeto de división del grupo familiar.

Cargas sustantivas y procesales desproporcionadas ante las cuales las personas desplazadas pueden interponer el recurso de amparo. Reiteración del Auto 206 de 2017 de la Sala Especial de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004

29. En el marco del proceso de seguimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, tendientes a superar el estado de cosas inconstitucional respecto de las personas en situación de desplazamiento, la Sala Especial de Seguimiento profirió el Auto 206 de 2017. Dentro de los distintos asuntos analizados en esta providencia, la Sala se pronunció sobre los requisitos mínimos que las personas desplazadas deben cumplir para reivindicar sus derechos vía tutela.

30. En la jurisprudencia constitucional es posible encontrar parámetros para establecer cuándo las autoridades le exigen a la población desplazada una serie de requisitos *sustantivos y procesales*⁵⁰ que constituyen ***una carga desproporcionada*** que amenaza o vulnera sus derechos y, en ese sentido, ameritan la interposición de la acción de tutela. A grandes rasgos, este Tribunal ha dicho que *“las autoridades que atienden la población desplazada, someten a estas personas a una carga excesiva cuando imponen obligaciones tendientes a cumplir con requerimientos especiales que desconocen la situación en la cual ésta (sic) encuentran”*.⁵¹

31. En sus pronunciamientos la Corte ha sorteado el doble imperativo de liberar a las personas desplazadas de requisitos exagerados que impidan el acceso al goce de sus derechos fundamentales, pero sin llegar al extremo de desconocer, de manera absoluta e injustificada, la necesidad de cumplir con determinadas exigencias mínimas que deben satisfacer en ciertas circunstancias, y no desvirtuar la naturaleza excepcional del recurso de amparo. Estas pautas quedaron recogidas en los pronunciamientos mediante los cuales la Corte reiteró que las autoridades deben interpretar las normas relativas al desplazamiento forzado de acuerdo con los principios de *legalidad, buena fe, favorabilidad, pro homine y veracidad*.⁵²

Así, a manera ilustrativa, este Tribunal encontró que las autoridades desconocen estos principios y, con ello, imponen ***cargas desproporcionadas*** a

⁵⁰ Mientras los requisitos *sustantivos* hacen referencia a un parámetro de probidad en las actuaciones de las personas cuando se acercan a la administración, los requisitos *procesales* tienen que ver con la carga que tienen que asumir las personas dentro de los procesos judiciales, para acreditar los hechos que se alegan en sustento de las pretensiones. Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-330 del 2016 (M.P. María Victoria Calle).

⁵¹ Sentencia T-158 del 2017 (M.P. Alberto Rojas).

⁵² “Cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta, entre otros, el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada; el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho”. Corte Constitucional. Sentencia T-572 del 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), haciendo referencias a las sentencias T-136 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-268 de 2003.

las personas desplazadas, que justifica acudir a la acción de tutela para así acceder a un bien o servicio específico, cuando: (i) les exigen requisitos adicionales a los consagrados en la ley o el reglamento para acceder a sus derechos;⁵³ (ii) la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca “*llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos*”, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria,⁵⁴ mediante indicios⁵⁵ u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la *sana crítica*, los hechos alegados por el accionante;⁵⁶ (iii) las normas se interpretan de una manera *errónea*, de tal modo que se excluye a las personas desplazadas del acceso a ciertas prestaciones, a pesar de tener derecho a las mismas bajo una *interpretación favorable*;⁵⁷ (iv) el Estado “*se ampara en una presunta omisión de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a que tiene derecho*”;⁵⁸ (v) las *autoridades invocan*

⁵³ “En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la **buena fe** en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, para recibir la ayuda del Gobierno, el exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, **implica presunción de mala fe**”. Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En la misma dirección, ver las sentencias T-501 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-006 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁵⁴ En la sentencia T-099 del 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza), la Corte conoció un caso en el que la accionante interponía una tutela para solicitar la ayuda humanitaria de emergencia, alegando que Acción Social se negaba a entregarla porque la accionante no había acreditado ante un juzgado, el ICBF o una comisaría de familia, que había sido abandonada por su compañero permanente. La Corte consideró que era acertado exigirle a los reclamantes “que deseen separarse del núcleo familiar que lo prueben”, pues de lo contrario se estaría “cohonstando una actitud de mala fe de los reclamantes”. No obstante, consideró que una prueba sumaria bastaba, como la declaración extra juicio rendida ante notario que respaldaba las declaraciones que se habían realizado ante la administración. En tanto Acción Social no valoró estas actuaciones procesales, la Corte encontró que desconoció los principios de legalidad, de buena fe y de la primacía del derecho material sobre el sustancial. En la misma dirección, ver la sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales).

⁵⁵ “Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios // Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la *certeza de la ocurrencia de los hechos*, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso // La aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados”. Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵⁶ “La administración también hizo caso omiso del resto de pruebas aportadas en el momento de la solicitud de registro. Se probó el carácter de desplazado porque además de su declaración, se anexa el certificado de desplazamiento forzado expedido por el Personero Municipal de Condoto-Chocó. Si bien este no es el funcionario que, según la reglamentación vigente, debe valorar las declaraciones rendidas, este funcionario sí forma parte del Sistema. Además, es evidente que el concepto emanado de un funcionario de tal naturaleza y de tal cercanía a la población donde ocurrió el desplazamiento, no debe excluirse de plano como prueba válida por el mero hecho de no encajar en los parámetros establecidos por la normatividad vigente al momento de expedirse tal concepto. Además de considerar insuficientes las declaraciones y el concepto del personero, la administración pasó por alto la promesa de compraventa de un terreno en Condoto, la cual es indicio de posesión de bienes en esa población. Estas pruebas valoradas a la luz de la *sana crítica* permiten concluir que se probó plenamente la condición de desplazado del accionante”. Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵⁷ En la sentencia T-572 del 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), este Tribunal se pronunció sobre un caso en el que las autoridades se negaron a entregar la ayuda humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997, alegando que no se había acreditado que el daño fuera producto de un grupo organizado armado al margen de la ley. Al respecto, la Corte consideró que la respuesta de la administración suponía una interpretación errónea de la Ley 418, en tanto esta ley “no establece una obligación de naturaleza reparatoria a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social”. En la misma dirección, ver la sentencia T-559 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

⁵⁸ “[No es admisible] que se considere que la accionante debía realizar acciones que fueran más allá de informar a las autoridades correspondientes su condición de desplazada y de la de su familia. Si bien es cierto que **existe un mínimo de deber de agencia** por parte de la persona desplazada, también lo es que dicho deber **no puede extenderse al punto de invertir la carga de acción, imponiendo de esta forma sobre la persona**

*circunstancias administrativas*⁵⁹ o *judiciales*⁶⁰ que no provienen de la omisión de los afectados para negar la protección de sus derechos fundamentales; (vi) se les exige a las personas desplazadas la interposición de “*interminables solicitudes*” ante las autoridades, ya sean actuaciones administrativas o legales, a pesar de haberse desplegado una *actuación suficiente* encaminada a cuestionar las decisiones de la administración (i.e. haber agotado la vía gubernativa);⁶¹ (vii) las autoridades se demoran de manera desproporcionada e injustificada en responder las peticiones elevadas por las personas desplazadas,⁶² entre otras.

32. Estos casos ponen de manifiesto que la tutela no se utilizó para acceder de manera *preferente y directa* a un bien o servicio, como una ruta paralela que busca omitir los procedimientos ordinarios establecidos por la administración. Por el contrario, se acudió a la misma en aquellos casos en los que la

un deber desproporcionado que vulnera sus derechos. En el presente caso, Acción Social vulneró los derechos fundamentales de la accionante y su grupo familiar cuando, (i) conociendo a través de los mecanismos dispuestos, que la persona se encuentra en situación que la convierte en sujeto de especial protección; (ii) impone sobre ella una carga adicional de agencia para acceder a las ayudas dispuestas por la política pública de asistencia [humanitaria]; (iii) justificando su omisión en una negativa sobre la solicitud de asistencia, sin ofrecer prueba de ello, sin advertir la inversión de la prueba que opera en estos casos”. Corte Constitucional. Sentencia T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

⁵⁹ “El accionante, quien se encuentra en condición de desplazamiento forzado, solicita a Colfondos S.A. el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes para sí y para su menor hija, en razón del fallecimiento de su esposa, de quien dependían económicamente. La entidad demandada no reconoce la prestación, debido a que **no obstante los interesados han cumplido con los requisitos legales para ello**, la aseguradora Colpatria, se niega a transferir el valor de las sumas adicionales. Por lo tanto, la entidad demandada opuso los efectos de sus controversias contractuales particulares en contra del ejercicio de los derechos prestacionales del actor. Corresponde a la entidad demandada ejercer las acciones legales tendientes al pago del siniestro, sin que pueda diferir el reconocimiento y pago de la pensión a las resultas de ese litigio, **pues ello constituiría una carga irrazonable para el beneficiario de la prestación**”. Corte Constitucional. Sentencia T-971 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, ver la sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales).

⁶⁰ El accionante “no debe padecer la inercia o morosidad de los organismos judiciales en la resolución de su caso y mucho menos, debe soportar la carga probatoria frente a la presunta suplantación de identidad al momento de efectuar el cobro del auxilio humanitario. // Los anteriores hechos no fueron controvertidos por Acción Social, en consecuencia, los mismos deben interpretarse a la luz de los principios **de buena fe y favorabilidad**, lo que conduce a entender que, pese a su situación personal, familiar y social, el accionante **tuvo la intención de iniciar los trámites para aclarar lo sucedido con su ayuda humanitaria**. Como Acción Social sólo trata de cubrir su incumplimiento en los resultados de investigaciones penales, esta Sala de Revisión ordenará a esta entidad, que adopte las medidas necesarias para que el señor Omar Rojas pueda controvertir **dentro de un trámite administrativo interno y sumario**, los hechos que dieron origen a la suplantación de identidad ocurrida al momento de recibir el dinero correspondiente a la ayuda humanitaria de emergencia y al mismo tiempo pueda allegar los documentos que posea o considere pertinentes para aclarar tal situación.” Corte Constitucional. Sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales).

⁶¹ En la sentencia T-086 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte conoció el caso de una persona que presentó el recurso de reposición y luego el de apelación ante la decisión de la Red de Solidaridad Social de negar su inscripción en el registro. Ante la contestación de la Red, que alegó que “la acción es improcedente pues la señora tiene otros medios judiciales para objetar los actos administrativos que le negaron la inscripción en el registro”, la Corte encontró que “aquellos constituye la imposición de **cargas inaguantables**, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados” (énfasis agregados).

⁶² “Encuentra la Corte que al momento de resolver las tutelas, las ciudadanas desplazadas no habían obtenido una respuesta oportuna y de fondo por parte de Acción Social a su petición de prórroga, por lo que tuvieron que acudir a la acción de tutela para conseguir una contestación concreta a sus necesidades. Además, en la mayoría de los casos la espera de la prórroga de la ayuda humanitaria llegó a prolongarse hasta por ocho meses, generando una enorme incertidumbre a las accionantes y su grupo familiar.” Corte Constitucional. Sentencia T-869 de 2008. (M.P. Mauricio González Cuervo). En la sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte consideró que la interposición del derecho de petición, ante la demora de dos años por parte de la administración para dar respuesta, era suficiente para que proceda la ayuda humanitaria, ante la precaria situación económica que enfrenta la accionante. En la misma dirección, ver las sentencias T-391 de 2008 (Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-586 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

administración impuso *cargas desproporcionadas* a las personas desplazadas, que hacen nugatorios sus derechos fundamentales.

De no presentarse estas cargas, cabría decir que la población desplazada podría, en principio, y salvo que medie un perjuicio inminente, reivindicar sus derechos por la ruta administrativa ordinaria, sin que sea necesario acudir a la acción de tutela para tal efecto, lo cual preserva así los principios de subsidiariedad e inmediatez. Hay que tener presente que, “*tratándose de la destinación del patrimonio público para asistir a la población desplazada, se debe agotar un procedimiento adecuado, y conforme a los requisitos que exige la ley, acompañado de una adecuada valoración y sustento probatorio según el proceso ordinario que se exige para este tipo de pretensiones*”.⁶³

33. Esta línea jurisprudencial también evidencia que la Corte no aplicó los principios de *legalidad, buena fe, favorabilidad, pro homine y veracidad* de manera absoluta e ilimitada, con desconocimiento del derecho de defensa de la entidad accionada, o sin valorar que las personas desplazadas deben cumplir con el deber mínimo de diligencia y de acreditación de determinados requisitos *sustantivos y procesales*, de acuerdo con las circunstancias y limitaciones específicas que los rodean. En estos casos la Corte accedió a las pretensiones de los actores al encontrar probadas actuaciones que consisten en: (i) informar y poner su situación en conocimiento de las autoridades (i.e. solicitar la ayuda humanitaria o la inscripción en el registro);⁶⁴ (ii) acudir ante las autoridades insistentemente en ejercicio del derecho de petición;⁶⁵ (iii) presentar pruebas sumarias⁶⁶ u otra actividad probatoria que consta en el expediente;⁶⁷ (iv) cumplir con todos los requisitos exigidos legalmente;⁶⁸ y (v) otro tipo de acciones que pueden valer como *indicios* para acreditar su pretensión, de forma tal que, o se invierte la carga de la prueba en contra de la administración,⁶⁹ o bien el juez le exige a esta última que realice un procedimiento administrativo y sumario que le permita al accionante acreditar cabalmente sus pretensiones.⁷⁰

Al respecto, es importante recordar que el juez de tutela debe analizar la actuación del accionante caso a caso, con base en el material probatorio que consta en el expediente y que es justificable exigirle información adicional de cara a la materialización de sus derechos. Esto, con la finalidad de comprobar la existencia de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales que

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas).

⁶⁴ Ver Sentencia T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa) (*supra.*)

⁶⁵ En la sentencia T-586 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) la Corte estudió el caso de una mujer campesina, desplazada y madre cabeza de hogar a cargo de 10 hijos, que de manera infructuosa había hecho múltiples solicitudes de la ayuda humanitaria en los años 1999 y 2008, y concedió la ayuda humanitaria debido a la falta de respuesta de las autoridades en contraste con su situación de vulnerabilidad.

⁶⁶ Ver sentencia T-099 del 2010 (*supra.*)

⁶⁷ Ver sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) (*supra.*)

⁶⁸ Ver Sentencia T-971 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) (*supra.*)

⁶⁹ “En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. // Al igual que con el punto anterior, la buena fe implica la inversión de la carga de la prueba en cabeza de Acción Social quien tiene que demostrar, frente a una prueba sumaria del solicitante, que éste no es desplazado”. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Reiterada en la T-787 del 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁷⁰ Ver Sentencia T-234 del 2009 (M.P. Clara Elena Reales) (*supra.*)

justifique la adopción de las respectivas medidas correctivas⁷¹. No hay que pasar por alto que la acción de tutela, a pesar de su informalidad, “*no habilita al juez constitucional para que pueda adoptar una decisión sin alcanzar la veracidad de las circunstancias que originaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados*”⁷².

En esa medida, si el juez encuentra que hacen falta elementos probatorios para solucionar el caso, debe adoptar un papel activo para llegar a la certeza sobre los hechos que se alegan durante el proceso⁷³. No hay que olvidar que la Constitución de 1991 robusteció la misión del juez como garante del acceso efectivo de las personas vulnerables a la administración de justicia⁷⁴. Por ende, como director del proceso, al juez le corresponde determinar con precisión y diligencia la gravedad de la violación constitucional y llegar a un convencimiento serio respecto de la situación litigiosa, para lo cual puede acudir también al decreto de las pruebas que considere necesarias a esos efectos, tal y como lo señalan los artículos 21 y 22 del Decreto 2591 de 1991.

34. En suma, para la Corte es claro que la exigencia a la población desplazada de requisitos sustantivos y procesales no constituye *per se* una limitación a sus derechos, siempre que estos no constituyan una carga desproporcionada. En esa medida, la imposición de obligaciones a personas en situación de desplazamiento, dirigidas al cumplimiento de requisitos especiales que no atienden a su contexto o realidad son excesivos y, en consecuencia, transgreden sus derechos fundamentales. En estos casos, el juez de tutela tiene el deber de desplegar un rol activo encaminado a la verificación de la proporcionalidad del requisito exigido, para lo cual debe valerse de las pruebas que considere necesarias y pertinentes para determinar con precisión el alcance y la gravedad de la vulneración.

Transgresión de los derechos fundamentales en el caso concreto

35. Con base en los hechos narrados en la acción de tutela y las evidencias recabadas en sede de revisión, la Corte evidenció que en este caso la UARIV vulneró los derechos fundamentales de la accionante y sus agenciados.

36. Respecto de los derechos fundamentales de petición y debido proceso, la Sala estima que la respuesta dada por la UARIV no cumplió con los

⁷¹ “Para proferir una sentencia judicial que ponga fin a la controversia originada por la aparente amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, el juez constitucional debe alcanzar el convencimiento necesario para determinar si existió o no la afectación de los derechos del actor y si la entidad accionada es la responsable de tal circunstancia // Para tal efecto, le corresponde al juez de tutela constatar la veracidad de los hechos narrados y valorar las pruebas que aporta el accionante”. Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

⁷³ “En caso de que el actor no aduzca pruebas que apoyen su pretensión, la Corte Constitucional ha sido enfática en declarar la facultad – deber que le asiste al juez constitucional de decretar pruebas de oficio, con las cuales se pueda determinar si realmente existe una amenaza o vulneración del derecho”. Corte Constitucional. Sentencia T-571 de 2015 (M.P. María Victoria Calle). Reiterada en la T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

⁷⁴ “Es así como se demandan de él altas dosis de sensibilidad y una actitud diligente para corregir las asimetrías entre las partes, asegurar los derechos fundamentales, entre otros el derecho a la tutela judicial efectiva, y, en últimas, la vigencia de un orden justo.” Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

estándares establecidos por la jurisprudencia, pues no hubo un pronunciamiento expreso sobre la materia propia de la solicitud. En efecto, la entidad accionada se limitó a responder de manera somera que no era posible acceder a la petición de la accionante, en razón a que no había aportado información suficiente para que se realizara la escisión del grupo familiar, pero no desplegó ningún tipo de gestión tendiente a corroborar que la madre había fallecido, y que por causa de su homicidio, su padre se encuentra privado de la libertad desde 2015; hechos que bien pudo verificar en sus bases de datos o con otro tipo de sistemas de información de carácter público.

Ello se ve agravado por el hecho de que la UARIV afirma que la accionante fue sujeto de identificación de carencias, y a pesar de esto no advirtió los hechos mencionados con anterioridad, los cuales son de suma importancia para determinar las condiciones materiales del hogar. En efecto, en la respuesta enviada a esta Corporación, aun en la actualidad, pareciera que la entidad accionada no fuera consciente de que la madre murió y que el padre se encuentra privado de la libertad por el homicidio de su esposa.

37. Ahora, en relación con los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, los hechos y las pruebas obtenidas en este proceso evidencian que las condiciones socioeconómicas del grupo familiar son muy precarias, y que ello se debe a dos factores.

De un lado, a la dificultad en el acceso a las ayudas humanitarias, derivada de la imposibilidad de que la cabeza del grupo familiar pueda reclamarlas y la negativa de la UARIV en acceder a la división del grupo.

De otro lado, a que la evaluación de carencias del grupo familiar definitivamente no atendió a las condiciones materiales y reales del hogar. De la declaración de parte y las pruebas aportadas por la accionante, se advierte que el sostenimiento de ella y sus hermanos menores de edad depende del trabajo de un hermano mayor y de las ayudas esporádicas que les brindan ciertos allegados, pues la actora no trabaja, al estar al cuidado de sus 4 hermanos. La demandante agrega que los ingresos provenientes del trabajo de su hermano no son suficientes para cubrir los gastos del grupo familiar, en especial de los niños.

Sin embargo, a partir del examen de la Resolución número 0600120160516720 de 2016, se advierte que el monto autorizado en favor del hogar equivale a poco más de \$2,000 pesos por mes para cada miembro del grupo familiar. Lo anterior permite a la Sala concluir que no hay una correspondencia entre el proceso de identificación de carencias y el otorgamiento de la ayuda humanitaria. La UARIV no solo omitió el hecho de que los padres, como cabezas del grupo familiar, no pueden contribuir al sostenimiento del hogar, sino que pasó por alto una serie de circunstancias que demuestran que la situación socioeconómica de la actora y sus hermanos los convierte en personas en alto grado de vulnerabilidad, los cuales deben tener un acceso preferente a las ayudas humanitarias previstas en el ordenamiento. Más aun si se tiene en cuenta que la desintegración del grupo familiar tuvo

lugar por un episodio violento, que se suma a las circunstancias contrarias a los derechos fundamentales que han afectado a la familia, con especial daño hacia los niños y niñas.

38. Estos hechos demuestran que en este caso particular la falta absoluta de diligencia de la UARIV, derivó en la transgresión grave de los derechos fundamentales de un grupo familiar que se ha visto involucrado en un contexto de violencia desde hace varios años. Ello lleva a concluir que las omisiones de la entidad demandada, en vez de contribuir al restablecimiento de los derechos de estos niños y jóvenes, ha ahondado las heridas dejadas por la guerra, la violencia intrafamiliar y el abandono estatal.

Como se demostró en el caso analizado, era plenamente factible que, a través de un mínimo de actividad administrativa de la UARIV, se hubiesen identificado las circunstancias de grave riesgo para los integrantes de la familia. En ese sentido, no resulta en modo alguno admisible la razón de la decisión adoptada por el juez de tutela, la cual no hace nada diferente que repetir las graves omisiones de la entidad demandada, además en abierto desconocimiento del precedente constitucional aplicable al caso. Cabe advertir además que resulta desproporcionado, en ese sentido, que la atención urgente de sujetos de especial protección quede supeditada a la actuación de la Corte en sede de revisión, a pesar de que se trataba de un asunto suficientemente definido tanto en el orden legal como en la práctica jurisprudencial.

Conclusiones y decisión a adoptar

39. Del análisis del caso estudiado, se derivan las siguientes conclusiones:

39.1. La acción de tutela procede cuando el afectado no cuenta con otros medios de defensa judicial, o en aquellos casos en los que a pesar de que dispone de otros medios judiciales que resultan idóneos y eficaces para la protección de sus derechos, el recurso de amparo se utiliza para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, existe un margen de flexibilidad respecto del cumplimiento del requisito de subsidiariedad cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional. En esa medida, el examen de procedibilidad de la acción de tutela es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos, tal y como lo ha dicho la jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

39.2. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho de petición se satisface cuando se garantiza a los ciudadanos: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o abstenerse de tramitarlas; (ii) que la respuesta se emita en forma pronta y oportuna; (iii) que su contenido sea claro, preciso y de fondo, independiente de que la respuesta sea favorable o no para el solicitante. Cuando se trate de solicitudes presentadas por víctimas del conflicto armado, del Estado se demanda una atención mucho más calificada y preferencial, en razón a que se trata de

sujetos que se han enfrentado a la violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales.

39.3. Si bien el solicitante debe acreditar de forma así sea sumaria que se encuentra inmerso en una de las circunstancias excepcionales que ameritan la división del grupo familiar, la negación de dicha división por no haber aportado documentación que demuestre el fallecimiento o la privación de la libertad del padre o madre constituye una carga desproporcionada, que hacen nugatorios los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, con mayor razón si se trata de menores de edad. Así, la UARIV no puede desconocer su deber de verificar los hechos que invoque el solicitante para ser sujeto de división del grupo familiar y, en consecuencia, debe abstenerse de emitir respuestas evasivas o puramente formales.

39.4. El proceso de identificación de carencias debe encaminarse a la verificación de las condiciones reales y materiales del hogar sujeto de análisis, con el objetivo de que las medidas que se adopten contribuyan al restablecimiento de los derechos de las víctimas y al mejoramiento de su calidad de vida. Por ende, la UARIV está obligada a ejercer un deber de mínima diligencia para la verificación de las condiciones materiales de cada caso, en particular cuando se encuentran potencialmente afectados derechos de los niños y niñas, cuya eficacia tiene carácter prevalente en el orden constitucional.

40. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala **revocará** la sentencia del 2 de noviembre de 2016 proferida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva, que negó la acción de tutela interpuesta por el Personero Municipal de Neiva (e.) en representación de *Laura Rodríguez Pérez*, quien actúa como agente oficiosa de sus hermanos *Alicia Pérez, Daniela, Juliana y David Rodríguez Pérez*.

En su lugar, **ordenará** a la UARIV (i) escindir los grupos familiares, cuya cabeza de grupo son *Mónica Pérez García y José Rodríguez González*, y constituir uno nuevo integrado por *Laura Rodríguez Pérez*, quien será la única cabeza del grupo familiar conformado por *Alicia Pérez, Daniela Rodríguez Pérez, Juliana Rodríguez Pérez y David Rodríguez Pérez*, y (ii) iniciar todas las gestiones requeridas para que se realicen las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad de este nuevo grupo familiar, con el propósito de que, previa verificación de las circunstancias alegadas por la actora, sean plenamente identificadas, suministradas y prorrogadas las ayudas que concretamente se requieren para superar el estado de vulnerabilidad del grupo.

Adicionalmente, la Corte **ordenará** que la UARIV continúe con la entrega de la ayuda humanitaria que fue ordenada mediante auto del 5 de junio de 2017, mientras se llevan a cabo estas gestiones. Una vez se realicen las referidas mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad, la UARIV deberá reliquidar el monto de la ayuda humanitaria,

la cual deberá obedecer a las condiciones reales y materiales del grupo familiar.

Así mismo, se **advertirá** a la UARIV que en lo sucesivo se abstenga de emitir respuestas formales o evasivas frente a las solicitudes de división de grupo familiar, y de imponer cargas desproporcionadas a los solicitantes para acreditar que se encuentran inmersos en alguna de las causales para escindir el grupo.

III.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 2 de noviembre de 2016 proferida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva, por medio de la cual se negó la acción de tutela. En consecuencia, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de petición, mínimo vital, vida en condiciones dignas y debido proceso de *Laura Rodríguez Pérez, Alicia Pérez, Daniela Rodríguez Pérez, Juliana Rodríguez Pérez y David Rodríguez Pérez.*

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas escindir los grupos familiares, cuya cabeza de grupo son *Mónica Pérez García y José Rodríguez González*, y constituir uno nuevo integrado por *Laura Rodríguez Pérez, Alicia Pérez, Daniela Rodríguez Pérez, Juliana Rodríguez Pérez y David Rodríguez Pérez*, en un plazo no superior a cuarenta y ocho (48) horas contadas desde la notificación de esta providencia. La cabeza de este nuevo grupo familiar será *Laura Rodríguez Pérez.*

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie todas las gestiones requeridas para que se realicen las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad de este nuevo grupo familiar, con el propósito de que sean plenamente identificadas, suministradas y prorrogadas las ayudas que concretamente se requieren para superar el estado de vulnerabilidad del grupo. Mientras se llevan a cabo estas gestiones, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas continuará con la entrega de la ayuda humanitaria que fue ordenada por la Sala de Revisión mediante auto del 5 de junio de 2017. Una vez se realicen las referidas mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá reliquidar el monto de la ayuda humanitaria, la cual deberá obedecer a las condiciones reales y materiales del grupo familiar.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas estará obligada a comunicar, de manera inmediata, el cumplimiento de cada una de las órdenes previstas en los numerales segundo y tercero, al Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva, para los efectos previstos en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- ADVERTIR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que no incurra nuevamente en conductas como las que dieron origen a la presentación de esta acción de tutela y que en lo sucesivo se abstenga de emitir respuestas formales o evasivas frente a las solicitudes de división de grupo familiar, y de imponer cargas desproporcionadas a los solicitantes para acreditar que se encuentran inmersos en alguna de las causales para escindir el grupo.

Con este fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá remitir copia de esta decisión, a través del medio que considere más expedito y eficaz, a cada una de sus dependencias en el país y que estén encargadas de la administración del Registro Único de Víctimas.

QUINTO.- INSTAR al Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva para que, en lo sucesivo, observe con estricto rigor la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los derechos los menores de edad víctimas del conflicto armado, en especial las reglas reiteradas en las consideraciones de esta providencia.

SEXTO.- Por Secretaría General librar las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y en la página web de esta Corporación y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ROCÍO LOAÍZA MILIÁN
Secretaria General (e.)