

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



## **CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.**

#### **AUTO 099 de 2013**

Referencia: sentencia T-025 de 2004 y autos 178 de 2005, 008 de 2009, 314 de 2009, 383 y 385 de 2010, y 219 de 2011.

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 T-025 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.

Magistrado Ponente:  
**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil trece (2013).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes,

#### **I. ANTECEDENTES**

Como consecuencia de la vulneración masiva, generalizada y reiterada de los derechos constitucionales de la población desplazada, no sólo por causas asociadas al conflicto armado interno, sino también debido a problemas de tipo estructural y sistémico relacionados con la ausencia de políticas públicas idóneas y eficaces para la prevención y atención del desplazamiento forzado interno, la Corte Constitucional declaró en la sentencia T-025 de 2004 “la

existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada”.

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”<sup>1</sup>. En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En el marco de lo anterior, el Gobierno Nacional ha presentado distintos informes a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 relacionados con las fallas y los ajustes implementados al componente de ayuda humanitaria, sobre los cuales la Corte Constitucional ya se pronunció, de manera más sustantiva, en los autos 178 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda); 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda); 314 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); 383 y 385 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y el 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Sin perjuicio de volver sobre algunos de esos informes en los casos en los que lo considere pertinente, esta Sala se va a pronunciar en esta ocasión sobre los últimos documentos presentados por el Gobierno Nacional en respuesta al auto 219 de 2011<sup>2</sup>, es decir, los informes del 08 de noviembre del 2011<sup>3</sup>, del 08 de mayo de 2012<sup>4</sup>, del 10 de agosto de 2012<sup>5</sup>, y del 18 de octubre de 2012<sup>6</sup>, de acuerdo

---

<sup>1</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los autos 010 y 045 de 2004 (MP: Rodrigo Escobar Gil). Ver también la sentencia T-086 de 2003 (MP: Manuel José Cepeda).

<sup>2</sup> En esa ocasión, la Sala Especial de Seguimiento resolvió lo siguiente: “Ajustes a la política de ayuda humanitaria de emergencia. **Décimo séptimo.- ORDENAR** al Director de Acción Social que presente a la Corte Constitucional, el 8 de noviembre de 2011, un informe, por escrito y en medio digital, en el que dé cuenta de la concreción y ejecución de la herramienta de implementación de la política de atención integral básica, que incluya rutas de atención y el cronograma acelerado de cumplimiento, tal como fuera solicitado en el auto 008 de 2009, para que tal herramienta se encuentre en operación a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto; **Décimo octavo.- ORDENAR** al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que presente a la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2011, un informe escrito y en medio digital en el que dé cuenta sobre la forma como están siendo atendidas las falencias señaladas en el presente auto, así como sobre los ajustes previstos a la política de atención integral a la población desplazada, teniendo en cuenta los cambios institucionales previstos en la Ley 1448 de 2011, el cronograma de la transición, los mecanismos diseñados y la valoración del esfuerzo presupuestal requerido para que dicha transición no signifique un retroceso en el nivel de atención y protección de la población desplazada alcanzado hasta el momento, ni una repetición de las experiencias negativas en materia de falencias de capacidad institucional, deficiencias operativas y retardos en la atención, así como de respuesta estatal desarticulada frente a la urgencia de atención y las necesidades de la población desplazada, de tal manera que se asegure una adecuada participación de la población desplazada en dicho proceso de transición. Este informe deberá ser presentado por el Director de Acción Social el 18 de noviembre de 2011 en la sesión técnica que se realizará ante la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 ese día”.

<sup>3</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Informe del departamento administrativo para la prosperidad social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011.*

<sup>4</sup> Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*

<sup>5</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012.*

con las falencias que se diagnostican a continuación en cada una de las tres etapas de la ayuda humanitaria.

## **II. DIAGNÓSTICO DE LAS FALENCIAS EN EL COMPONENTE DE AYUDA HUMANITARIA Y RESPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL.**

A lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha constatado un conjunto de falencias relativas al componente de ayuda humanitaria de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia. Estas falencias se encuentran presentes desde el momento mismo en el que la población desplazada trata de acceder a las autoridades responsables para solicitar la ayuda humanitaria y se manifiestan a través de sus distintas facetas (ayuda inmediata, de emergencia, y de transición), afectando su entrega efectiva, oportuna y completa en condiciones de igualdad para la población desplazada, al igual que su prórroga y su articulación con los componentes relativos a la estabilización socioeconómica. Estas fallas, a su vez, son transversales a los distintos niveles de la administración, pues en algunas ocasiones recaen en las entidades del nivel nacional y otras en las del nivel territorial, mostrando las dificultades en la articulación efectiva de estas dos instancias. De igual manera, ponen en evidencia dificultades en el sector centralizado y descentralizado de ambos niveles, haciendo patentes distintas dificultades relacionadas con la capacidad presupuestal, administrativa e institucional de las autoridades públicas para cumplir con sus obligaciones relativas a la ayuda humanitaria con la población desplazada.

En el **ANEXO 1** de esta providencia se expone la identificación por parte de la Corte Constitucional en pronunciamientos anteriores, de forma recurrente y persistente desde el inicio del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, de muchas de las fallas que se presentan a continuación. También contiene una descripción más detallada de las falencias identificadas, la manera como se han presentado en las distintas entidades territoriales que se enuncian en el siguiente diagnóstico, y las referencias respectivas a las fuentes de donde se extrajo la información para cada una de las entidades. En el **ANEXO 2** se puede encontrar una síntesis de los distintos informes presentados por el Gobierno Nacional en respuesta al auto 219 de 2011 estructurada de acuerdo con las siguientes fallas.

**1. Falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda inmediata o de urgencia.** En el instante en el que la población que se ha visto forzada a desplazarse por la violencia llega a un municipio receptor, tiene derecho, con la sola declaración ante el Ministerio Público, a recibir la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia hasta el momento en el que se realiza su

---

<sup>6</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe De Avances Y Resultados En La Implementación De La Política De Asistencia Y Atención A Las Víctimas En El Marco Del Seguimiento A La Sentencia T – 025 De 2004.*

inclusión en el Registro<sup>7</sup>. Esta ayuda debe ser prestada, en principio, por parte de las entidades territoriales del nivel municipal<sup>8</sup>, sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad<sup>9</sup> (art 288 C.P.) con el objetivo de que la atención a la población desplazada no varíe de acuerdo con cada municipio del país y así se garantice el goce efectivo de sus derechos en esta etapa de urgencia. Los bienes y servicios que componen la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia han variado de acuerdo con los cambios normativos, pero debe contener como mínimo apoyo alimentario, de alojamiento temporal, y de atención de urgencia en salud<sup>10</sup>.

A pesar del anterior marco normativo, la Corte ha constatado a lo largo del proceso de seguimiento una serie de fallas que impiden, en la práctica, una entrega efectiva, completa y oportuna de la ayuda inmediata que sea acorde con el derecho a la igualdad de la población desplazada, teniendo en cuenta que la atención en esta primera fase está variando de acuerdo con cada municipio receptor. Estas falencias se pueden agrupar en tres grupos: **(i)** aquellas que recaen en las entidades territoriales (como la ausencia de procedimientos adecuados para entregar la ayuda; falta de voluntad política o no ejecución de los recursos asignados); **(ii)** la ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional que tienen que respaldar la actuación de los municipios cuando estos no cuentan con la capacidad ni los recursos para entregar la ayuda humanitaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad; y **(iii)** los problemas que se encuentran en cabeza de las autoridades del nivel nacional, como la excesiva centralización en el trámite de las solicitudes y de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, que repercute en la imposición de cargas excesivas en las entidades territoriales.

### 1.1. Las falencias que recaen en las entidades territoriales.

---

<sup>7</sup> Si bien esta ayuda no se encuentra diferenciada de la ayuda humanitaria de emergencia en la ley 387 de 1997, esta distinción sí tiene lugar en los artículos 16 y ss del decreto 2569 del 2000, por medio del cual se reglamenta esa ley. De ahí en adelante, toda la normatividad va a diferenciar ambos tipos de ayuda, es decir, aquella que se presta con la sola declaración ante el Ministerio Público mientras se hace la inscripción en el registro (ayuda inmediata o de urgencia), y la que se entrega una vez realizado el registro (ayuda de emergencia). Así queda recogido en el anterior Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, numeral 5.2.1.2 y ss, adoptado mediante el decreto 250 de 2005; en el artículo 5 del decreto 1997 de 2009; en el artículo 4 de la resolución 3069 de 2010 de Acción Social, “*Por la cual se reglamenta la entrega de Atención Humanitaria para la Población en Situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD, por desplazamientos individuales*”; en el artículo 63 de la ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas; y en sus decretos reglamentarios, artículo 108 y ss del decreto 4800 de 2011.

<sup>8</sup> Así queda recogido en el artículo 5 del decreto 1997 de 2009; en el artículo 4 de la resolución 3069 de 2010 de Acción Social; y en el artículo 63 de la ley 1448 de 2011.

<sup>9</sup> El artículo 106 del decreto 4000 de 2011 establece que: “*Entidades responsables*. Las entidades territoriales del orden municipal, sin perjuicio del principio de subsidiariedad (...) deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado (...), en la etapa de urgencia...”.

<sup>10</sup> Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, numeral 5.2.1.2 y ss, adoptado mediante el decreto 250 de 2005; artículo 5 del decreto 1997 de 2009; artículo 63 de la ley 1448 de 2011; artículo 108 del decreto 4800 de 2011. Actualmente, el artículo 108 del decreto 4800 de 2011, reglamentario de la ley 1448 de 2011, dispone que la ayuda inmediata incluye “los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas”.

En algunos casos, las autoridades municipales responsables ni siquiera cuentan con procedimientos definidos para entregar la ayuda inmediata, o los procedimientos con los que cuentan son muy precarios. En consecuencia, se presentan obstáculos una vez recibida la declaración que impiden la entrega inmediata de la ayuda y así someten a la población desplazada a la espera de ser inscritos en el Registro para recibir apoyo en áreas críticas de su supervivencia misma, como son la alimentación, el agua, el alojamiento físico, o el acceso a servicios de salud, desnaturalizando así el propósito de la ayuda inmediata establecido en las normas aplicables. Por ejemplo, la Personería de Yopal (Casanare) estableció que: “se han presentado varios casos en los que no hay procedimientos claros de ayuda inmediata a aquellas personas que llegan desplazadas al municipio de Yopal; no se reflejan resultados por parte del municipio y del departamento [en el] momento [en el que] una persona que recién llega a esta ciudad solicita ayuda humanitaria”<sup>11</sup>. En esa medida, a pesar de la orientación y el direccionamiento por parte del Ministerio Público de la población desplazada hacia las autoridades municipales una vez rendida la declaración, estas últimas “no han dado cumplimiento ni respuesta alguna que permita aliviar la situación de apremio al desplazado”. Por esta razón la población desplazada queda de hecho desprotegida en materia de alimentación, alojamiento y salud hasta que se haga el registro, prolongando así de manera mecánica el estado de emergencia propio de los días y semanas que siguen al desplazamiento forzado. Esta misma situación se ha presentado en otras entidades territoriales a lo largo y ancho del país como sucede, por citar sólo algunos casos que se encuentran recogidos en el **ANEXO 1**, en Viotá (Cundinamarca); en Uribe (Meta); en Cúcuta (Norte de Santander); en Bogotá; en los departamentos de Boyacá, Cauca, Chocó y Arauca. En algunas situaciones los procedimientos son precarios, o no reflejan una planificación adecuada, lo que se traduce en una entrega incompleta de la ayuda inmediata<sup>12</sup>. En otros casos, la no entrega de la ayuda inmediata a la población desplazada responde a la falta de voluntad de las administraciones locales para prestar la ayuda, como se ha documentado en Calvario (Meta), o a la no ejecución de los recursos que han sido asignados para entregar la ayuda inmediata (Cúcuta y Putumayo).

## 1.2. La ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional que tienen que respaldar la actuación de los

---

<sup>11</sup> Personería de Yopal. *Informe Personería municipal de Yopal en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el marco de la sentencia t- 025 de 2004 y el auto 007 de 2009*, presentado el 17 de junio de 2010 a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

<sup>12</sup> “No existe previsión por parte del municipio de Neiva respecto de las entregas de las ayudas humanitarias [“de urgencia”]. El tipo de ayuda alimentaria que el municipio puede entregar a las familias desplazadas depende del mes y de los kits que se encuentren [30 kits mensuales; de llegar a agotarse, se remite a la Pastoral Social, que tiene un convenio con la Gobernación]. En la mayoría de los casos, la respuesta que se obtiene del ente territorial, consiste en manifestar que no tiene contratación para ofrecer hogar de paso o transporte para otros municipios. El municipio de Neiva no cuenta con ningún albergue de alojamiento temporal para la población desplazada (...). El conjunto de alimentos que conforman los kits de mercado que se le entrega a la población desplazada [arroz, arveja, aceite, atún, etc...] son mínimos y en realidad no satisfacen las necesidades básicas de esa población, dichos núcleos familiares en su mayoría se componen por un número significativo de personas”. Personería municipal de Neiva, informe del 17 de junio de 2010.

municipios cuando estos no cuentan con la capacidad ni los recursos para entregar la ayuda humanitaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

En muchas ocasiones, las falencias detectadas al nivel de las entidades territoriales se pueden explicar por el hecho de encontrarse éstas en dificultades presupuestales, administrativas, e institucionales (que se manifiestan en la categoría del municipio o en hacer parte de acuerdos de reestructuración), que les impiden asignar los recursos necesarios para prestar adecuadamente esa ayuda. En estos casos, el problema recae en la falta de respaldo que han recibido por parte del departamento o la Nación, quienes deben asumir mayores compromisos en tales hipótesis en aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad (artículos 288 y 298 C.P.)<sup>13</sup>. Esta situación se ha presentado en Putumayo; el Magdalena Medio; en el Norte de Santander y en Meta.

Esta problemática se ha visto reflejada en casos en los que se presenta una completa descoordinación entre el nivel nacional y el territorial, de tal manera que la población desplazada se ve expuesta a un completo abandono estatal al no recibir atención ni de la alcaldía municipal, el departamento o la Nación<sup>14</sup>.

**1.3.** Problemas que se encuentran en cabeza de las autoridades del nivel nacional, como la excesiva centralización en el trámite de las solicitudes de registro y de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, que repercute en la imposición de cargas excesivas en las entidades territoriales.

Las falencias relacionadas con la falta de entrega oportuna y continua de la ayuda inmediata persisten incluso en aquellas situaciones en las que las entidades territoriales efectivamente asignan los recursos correspondientes. Más precisamente, el problema radica en la demora en el procedimiento centralizado de valoración de las declaraciones de inclusión en el registro, por un lado, y en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, por el otro. Tal proceso se encuentra bajo la responsabilidad de las autoridades

---

<sup>13</sup> Así lo ha manifestado a esta Sala, por ejemplo, la Personería de Policarpa, Nariño: “Respecto a la responsabilidad de las entidades territoriales, como instancias encargadas de brindar la primera atención y dar albergue en sus territorios a la población desplazada, observamos que no se ha cumplido a cabalidad, tanto por presentar problemas presupuestales, falta de albergues adecuados y elementos necesarios para dicha atención. En cuanto a la correspondencia, complementariedad y subsidiariedad entre las entidades territoriales como se anota en el Decreto 1997 de junio 1 de 2009, tenemos la sensación de que estas se han trasladado a los entes territoriales, sin mirar su verdadera capacidad técnica, humana y presupuestal, por lo tanto y desde este momento demandamos un compromiso real y efectivo de nivel Nacional y Departamental, a fin de lograr fortalecer la capacidad local de atención y prevención del desplazamiento forzado”. *Informe a la honorable Corte Constitucional*, presentado el 18 de 2010.

<sup>14</sup> “Estando ya desplazada la comunidad indígena de Pinchide del Resguardo Nueva Juná, la asociación OREWA y miembros de la ONIC, se presentaron a la Alcaldía y Personería de Bahía Solano, se solicitó a Acción Social, que se le prestara la atención a los desplazados y le brindaran ayuda humanitaria, así como garantía de protección. Todos se negaron a prestar atención humanitaria, nunca las autoridades municipales de Bahía Solano, ni la Gobernación del Chocó, ni el Gobierno Nacional prestaron la atención requerida en su situación de desplazados, para estas comunidades se incrementó el peligro y corrían el riesgo de ser masacrados por las amenazas de los extraños que se dieron en el municipio de Bahía Solano”. OREWA. Asociación de cabildos indígenas Embera, Wounnaan, Katio, Chamí y Tule del departamento del Chocó, presentado el 29 de abril de 2010.

competentes a nivel nacional [en un inicio la Red de Solidaridad Social, después Acción Social, y hoy en día, la Unidad de Víctimas] y la demora genera, tanto una ruptura entre la entrega de la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia<sup>15</sup>, como un desequilibrio en la administración municipal y su planeación presupuestal y estratégica causado por los desórdenes y demoras que ocurren a nivel nacional, de tal manera que los recursos locales se ven destinados a paliar esas necesidades básicas apremiantes postergando, además, la estabilización socioeconómica de esa población<sup>16</sup>. Ejemplos de esta situación se han presentado en Barrancabermeja, Guainía, Armenia y Neiva, como consta en el **ANEXO 1** de esta providencia.

En la información allegada a la Corte es posible encontrar un denominador común a este problema: la excesiva centralización de las funciones correspondientes en cabeza de las entidades nacionales competentes<sup>17</sup>. Organizaciones y autoridades de distintas regiones se han manifestado al respecto, como por ejemplo en Medellín, el Magdalena Medio, y en Nariño.

**2. Falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de su prórroga.** Una vez la población desplazada ha sido inscrita en el Registro tiene derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia<sup>18</sup>. La responsabilidad de garantizar esta ayuda

<sup>15</sup> “Los municipios, a pesar de los escasos recursos de los [que] disponen, han venido mejorando la Atención Humanitaria de Urgencia. Sin embargo, Acción Social sigue presentando mora en la valoración de quejas para inclusión en el RUPD, situación que notablemente incomoda a la población desplazada y los municipios, pues algunos de estos, en medio de sus limitaciones, aportan en el periodo de urgencia generalmente entre 15 y 30 días, pero Acción Social tarda hasta tres meses y más para notificar al hogar desplazado la decisión valorativa, de modo que nuestra atención es interrumpida, pues no hay una conexión entre la Atención Humanitaria de Urgencia y la Atención Humanitaria de Emergencia. (...)”. Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Barrancabermeja. *Informe de foro regional de población desplazada del Magdalena Medio*, presentado el 12 de agosto de 2009.

<sup>16</sup> “La tardanza en la Atención Humanitaria de Emergencia brindada a la población recientemente incluida en el RUPD, en la actualidad está entre los cuatro y siete meses, generando para el ente territorial un nuevo desequilibrio presupuestal por aumento de solicitudes de ayuda humanitaria representada en elementos de primera necesidad para aquella población desplazada en condiciones de extrema pobreza. Es así como el ente territorial y demás instituciones de orden municipal hemos encontrado dificultades para la atención oportuna de esta población y la garantía del goce efectivo de sus derechos, además de retrasar cada vez más el mejoramiento de sus condiciones de vida y la estabilización socio económica de estos hogares, engrosando los cordones de miseria y aportando la cuota a la mendicidad y el deterioro social”. Secretaría de Desarrollo Social, Alcaldía de Armenia. *Solicitud de Intervención*, informe presentado el 22 de septiembre de 2010, ante la Sala Especial de Seguimiento.

<sup>17</sup> Existe un “excesivo centralismo para la toma de decisiones debido al recorte de las potestades que tenía Acción Social, Seccional de Caldas, que limitan su actuar, por ejemplo: la valoración de las declaraciones las cuales las realizaba dentro del término previsto en la ley; ahora como esta tarea la asumió el nivel central, es al contrario, casi nunca se efectúa en la oportunidad legal; igual situación ocurre con la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, dado que los recursos tardan en su entrega hasta tres meses con los perjuicios que ello representa; hasta la definición de una simple petición se remite al nivel central demorando la solución de alguna situación y lo más grave se impide la entrega oportuna de las ayudas humanitarias.” Procuraduría Regional de Caldas. *Informe sobre población desplazada, en cumplimiento de los autos expedidos por la corte constitucional para brindar el goce efectivo de los derechos de los desplazados y la superación del estado de cosas inconstitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

<sup>18</sup> Como se comentó, la ley 387 de 1997 no distingue estas fases en la entrega de la ayuda humanitaria, pues basta con que se “produzca el desplazamiento” para que el Gobierno inicie “las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia” (art 15). Por el contrario, el decreto 2569, reglamentario de esa ley, ya incorpora esta distinción en su artículo 17; al igual que el decreto 250 de 2005 (numeral 5.2.1.2 ss); la resolución 3069 de 2010 (art. 5); ley 1448 de 2011 (art 64), y sus decretos reglamentarios. El decreto 4800 de 2011, en artículo 109, establece que la ayuda de emergencia se entrega a

recae en la Nación<sup>19</sup>. Esta ayuda debía prestarse, en un inicio, por un término de tres meses prorrogable por un término semejante de manera excepcional<sup>20</sup>. Sin embargo, la Corte Constitucional estableció que dicha ayuda se debe entregar por un término mayor al definido legalmente en circunstancias en las que la población desplazada no se encuentra en las condiciones para asumir su propio sostenimiento, hasta alcanzar tales condiciones<sup>21</sup>. Esta ayuda debe atender, como mínimo, las necesidades de la población desplazada en materia de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas<sup>22</sup>. El propósito de esta ayuda, como su nombre lo indica, es “socorrer, asistir y proteger” a la población desplazada, en el sentido de que su subsistencia mínima sea garantizada de manera integral durante la etapa de emergencia<sup>23</sup>.

A pesar de este marco normativo, la Corte Constitucional ha encontrado varias dificultades que le impiden a la población desplazada por la violencia garantizar sus necesidades básicas en esta etapa de emergencia, que se pueden agrupar así: **(i)** dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal; **(ii)** falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales; **(iii)** falencias en relación con la entrega efectiva de la ayuda de emergencia y su prórroga debido a la falta de una notificación oportuna. Estos tres factores, sumados a la excesiva centralización que se acaba de explicar, se manifiestan en una **(iv)** entrega inoportuna y con una baja cobertura de la ayuda de emergencia y de su prórroga.

## 2.1. Dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal.

La Corte Constitucional encontró casos en los que la ayuda de emergencia no llega a aquellos lugares que no cuentan con la presencia de los puntos de atención<sup>24</sup>. Por lo tanto, la población desplazada para poder acceder a la atención en general y a la ayuda de emergencia en particular tiene que

---

las personas desplazadas “cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración”; disposición que ya se encontraba en el artículo 5to de la resolución 3069.

<sup>19</sup> Art 22 del Decreto 2569 del 2000; artículo 64 de la ley 1448; artículo 109 del decreto 4800 de 2011, “quien puede entregarla directamente “o a través de convenios que con ocasión a la entrega de estos componentes se establezcan con organismos nacionales e internacionales”.

<sup>20</sup> Artículo 15 de la ley 387 de 1997.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda); C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). Sobre este punto se profundizará más adelante.

<sup>22</sup> Artículo 15 de la ley 387 de 1997; artículo 109 del decreto 4800 de 2011.

<sup>23</sup> Artículo 15 de la ley 387 de 1997; artículo 64 de la ley 1448 de 2011.

<sup>24</sup> A nivel territorial la población desplazada por la violencia es atendida por medio de los puntos de atención (Unidades de Atención y Orientación y las Unidades Territoriales). Las últimas se encuentran ubicadas en las capitales departamentales y en ellas se ubica la operación administrativa de la entidad nacional en el ámbito local y los profesionales a cargo de los programas de la misma. Las primeras son espacios físicos coordinados por las alcaldías municipales y distritales (bajo su responsabilidad) en las que están presentes las diferentes entidades del Gobierno Nacional con responsabilidad en la atención a la PD, para orientarlas, informarlas y prestarles servicios oportunos. Con la implementación de la ley 1448 de 2011, los puntos de atención serán fortalecidos o reemplazados por los Centros Regionales de Atención. Sobre esta estrategia se volverá más adelante. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Informe del departamento administrativo para la prosperidad social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*. Presentado el 08 de noviembre de 2011, pág 140.

trasladarse a los municipios que efectivamente cuentan con tales puntos, lo que implica hacer un esfuerzo económico significativo, emprender grandes viajes y hacer largas esperas de días y noches enteras, como quedó recogido en el **ANEXO 1**. Por esta razón, las Organizaciones de Población Desplazada se quejan por la falta de puntos de atención en sus municipios, como ocurre en la Guajira: “Preocupa, especialmente, [que] no hay una política clara en materia de viabilizar la Unidad Atención y Orientación a la población desplazada”<sup>25</sup>.

En algunas ocasiones, cuando la población desplazada tiene acceso a los mencionados puntos de atención, el trato que reciben por parte de las autoridades no es acorde con su protección constitucional, quienes se abstienen de brindar una atención adecuada, definitiva y directa frente a su apremiante situación de tal manera que les imponen la carga de realizar un “peregrinaje institucional” para poder acceder a las ayudas a las que tiene derecho, como se documentó ante esta Corporación con los casos del municipio de Medellín, y el departamento de Santander.

Ahora bien, de acuerdo con el Gobierno Nacional, los municipios que no cuentan con puntos de atención asistirán a la población desplazada “mediante enlaces designados por las Alcaldías (Personerías, Secretarías Municipales o Distritales, etc)”<sup>26</sup>. A pesar de este esquema, la Corte ha recibido información según la cual la atención por medio de los enlaces municipales, particularmente las Personerías, es deficiente. Por esta razón la población desplazada se ve forzada, nuevamente, a trasladarse a los lugares que cuentan con puntos de atención para acceder a la ayuda de emergencia, como quedó documentado con el caso de Puerto Libertador, Córdoba<sup>27</sup>. Sobre este punto coinciden tanto el Gobierno Nacional como las Organizaciones de Población Desplazada<sup>28</sup>. Otra estrategia prevista para atender a la población desplazada en aquellos lugares que no cuentan con la presencia de puntos de atención es la realización de jornadas de atención<sup>29</sup>, aunque a esta Corte le han informado

<sup>25</sup> Informe de la Asociación de Juntas de Desplazados de La Guajira, presentado el 3 de diciembre de 2009. Las autoridades locales también señalaron la falta de continuidad que se presente entre la ayuda inmediata y la de emergencia por la falta de presencia de los

<sup>26</sup> “El Grupo de Atención Primaria, mediante su equipo permanente de profesionales y técnicos, coordina con estos enlaces la atención de casos específicos. Para este fin, se establecen con las Alcaldías acuerdos de trabajo para garantizar que la comunicación con estos enlaces sea fluida, y que las solicitudes remitidas por éstos sean atendidas de manera ágil”. *Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*. Presentado el 08 de noviembre de 2011.

<sup>27</sup> “A las personas desplazadas, con la nueva forma de Acción Social de mandar a los usuarios a la UAO, les cuesta 150 mil pesos cada venida para programar las ayudas, porque en Puerto Libertador no encuentran al personero en la oficina ni a su secretaria; siempre dicen “hoy no estamos atendiendo”. *Informe Córdoba. Mesa Departamental Independientes No Alineados*. 2010. Radicado 22 de julio de 2010.

<sup>28</sup> “En San Pelayo la irregularidad comprobada es que en la Personería no se pone la lista de personas favorecidas [con la ayuda de emergencia] y cada uno tiene que ir y solicitar para ver si fue favorecido” *Informe Córdoba. Mesa Departamental Independientes No Alineados*. 2010. Radicado 22 de julio de 2010. Y el Gobierno sostuvo que: “ante la imposibilidad de disponer puntos de atención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en todo el territorio nacional y la deficiente respuesta de las Personerías en los municipios, la entidad ha tomado medidas para hacer más efectivo el proceso de notificación”. *Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*. Presentado el 08 de noviembre de 2011, pág 338.

<sup>29</sup> En determinados casos, esta estrategia está relacionada con las Unidades Móviles de Atención, la cual “permite la presencia institucional en aquellos lugares donde sea necesaria la instalación transitoria de puntos móviles (...) La flexibilidad derivada de los puntos móviles ha permitido efectuar jornadas de atención y

acerca de la insuficiencia de tales jornadas para responder a la magnitud del fenómeno, como en el Arenal (Bolívar).

Ahora bien, de acuerdo con el Gobierno Nacional, los esfuerzos realizados por la Nación para impulsar la firma de los convenios para la implementación y mantenimiento de las UAO,s no siempre son correspondidos por algunas entidades territoriales, de tal manera que municipios con altas tasas de recepción no cuentan con un espacio para instalar un punto de atención; los puntos son insuficientes frente a la cantidad de personas desplazadas; o el espacio disponible no es accesible para personas con discapacidad<sup>30</sup>.

Una mención especial merecen los casos en los que el conflicto armado interno dificulta el acceso de la población desplazada a la ayuda humanitaria. Esta situación puede presentarse en distintos escenarios. Sin pretender ofrecer una tipificación exhaustiva del problema, la Corte ha encontrado casos en que la presencia de grupos armados al margen de la ley impide que las autoridades nacionales entreguen la ayuda humanitaria a población confinada/desplazada<sup>31</sup>; y en los que su entrega se encuentra supeditada a una autorización por parte de la Fuerza Pública, en situaciones en las que su enfrentamiento con grupos armados al margen de la ley dificulta la entrega de la ayuda<sup>32</sup>.

En relación con el primer escenario, el caso de Samaniego (Nariño) es paradigmático. En esta ocasión, la población desplazada/confinada que se encontraba más alejada de la cabecera municipal presentó mayores restricciones de acceso a la ayuda de humanitaria “a raíz de las amenazas del ELN y la siembra de minas antipersonal”<sup>33</sup>, lo que se manifestó no sólo en la entrega de un conjunto de bienes más reducido<sup>34</sup>, sino en la ausencia de un

---

orientación en municipios, corregimientos y veredas con altas concentraciones de población víctima.” Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Informe del departamento administrativo para la prosperidad social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*. Presentado el 08 de noviembre de 2011, pág 248.

<sup>30</sup> Ejemplos de la primera situación son Arauca, Quibdó y Apartadó; de la segunda Soledad, Yopal, Pasto y Bogotá; y de la tercera, Barranquilla, Cartagena, Florencia, Popayán, Valledupar, Soacha, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Cúcuta e Ibagué, quienes “requieren con urgencia recursos adicionales para que los puntos de atención sean accesible a las personas con discapacidad”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*. Presentado el 08 de noviembre de 2011, págs 152 y ss.

<sup>31</sup> Sobre la relación entre confinamiento y desplazamiento, la Corte Constitucional sostuvo en el auro 093 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda), lo siguiente: “4. Para la Corte Constitucional es claro que existe un vínculo causal directo entre las situaciones de confinamiento y la ocurrencia de posteriores desplazamientos forzados de alto riesgo.”

<sup>32</sup> Sobre este último escenario, a la Corte le han informado lo siguiente: “Bastante preocupante es también que en reiteradas ocasiones, Acción Social para brindar asistencia humanitaria, deba tener el aval de las fuerzas armadas. Muestra de esto es lo ocurrido en junio de 2009, en las comunidades de Pichicora y Peña Vegra en el municipio de Boyacá, donde Acción Social se negó a entrar a brindar atención humanitaria de emergencia, porque aseguraron tener un protocolo que les impedía entrar sin aval del ejército”. Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounnaan, Katio, Chamí y Tule del Departamento del Chocó (OREWA), informe presentado el 29 de abril de 2010.

<sup>33</sup> Agencias Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe Auto 219 de 2011- Avance y resultados en materia de atención a la población confinada y desplazada del municipio de Samaniego, en cumplimiento al seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004*, presentado en octubre de 2011.

<sup>34</sup> Es claro que las personas desplazadas que se encuentran en la cabecera municipal o próxima a ésta han recibido un kit de ayudas más completo que el resto de habitantes que también sufren por el desplazamiento o

acceso garantizado por parte de las autoridades del Estado a la ayuda humanitaria y en la carencia de mecanismos y protocolos definidos con anterioridad para atender ese tipo de situaciones complejas. Por el contrario, la ayuda de emergencia que ha recibido la población más alejada de las cabeceras municipales ha sido, en algunas ocasiones, el resultado de esfuerzos aislados llevados a cabo por el Comité Internacional de la Cruz Roja que exceden los acuerdos realizados con las autoridades nacionales para atender a esa población<sup>35</sup>. Sumado a lo anterior, la Alcaldía Municipal de Samaniego, en respuesta al auto 093 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda), afirmó que las autoridades nacionales restringieron el acceso de la población a la ayuda humanitaria (que tendría lugar por medio de su entrega a través de organismos humanitarios internacionales)<sup>36</sup>.

## 2.2. Falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales.

Los problemas anteriores no son los únicos casos en los que la Corte Constitucional ha constatado que la población desplazada por la violencia tiene que realizar un verdadero “peregrinaje institucional” para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga. Otro tanto se presenta con su reconocimiento. A pesar de que las leyes aplicables que regulan esta ayuda no exigen para su entrega ningún requisito adicional a la situación misma del desplazamiento o estar inscritos en el Registro, las personas desplazadas por la violencia se ven forzadas a realizar todo tipo de actuaciones, que van desde la formulación de peticiones verbales, interposición de derechos de petición y

---

confinamiento quienes en su defecto han sufrido con mayor rigor esta crisis humanitaria”. Procuraduría General de la Nación. *Informe de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en relación con el auto 093 de 2008 sobre la situación de las comunidades desplazadas y confinadas en el municipio de Samaniego – Nariño*, presentado en agosto de 2008.

<sup>35</sup> “La población que se encuentra en el sector montañoso, es decir, en los corregimientos mayormente afectados por el confinamiento, recibieron la ayuda de emergencia por parte del CICR, el 24 y 25 de febrero, pero como parte de las acciones de ese organismo en el marco de su mandato humanitario y no como parte del acuerdo de entendimiento para abordar la asistencia de las víctimas en el municipio de Samaniego. Esta situación se hace evidente en las actas de las entidades departamentales que han hecho seguimiento a esta crisis humanitaria (...) Es importante retomar lo afirmado el pasado 18 de julio de 2008 por la Alcaldesa municipal de Samaniego, en el sentido de que: “la población confinada del sector montañoso, luego de la intervención del CICR no ha recibido ningún tipo de ayuda humanitaria de emergencia, situación que pone a toda esta comunidad en gran estado de riesgo”. Procuraduría General de la Nación. *Informe de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en relación con el auto 093 de 2008 sobre la situación de las comunidades desplazadas y confinadas en el municipio de Samaniego – Nariño*, presentado en agosto de 2008.

<sup>36</sup> “(...) Cabe anotar que este sector recibió ayuda humanitaria por parte de la Cruz Roja Internacional (CICR) hace aproximadamente 2 meses, mediante un procedimiento acordado con representantes de la comunidad y un estudio de terreno previo, creemos que este mecanismo puede ser utilizado ‘temporalmente’ por el Director de Acción Social mientras adopta medidas que permitan asistir a esta población de forma íntegra, continua, completa, eficaz y oportuna. (...) Esta posibilidad fue descartada por Acción Social bajo los argumentos poco válidos de inexistencia de garantías y no presencia de fuerza pública que brinde seguridad para los agentes de Acción Social. De igual forma argumentaron en ese momento, que las ayudas humanitarias debían ser entregadas personalmente a la comunidad. Razones que fueron desvirtuadas y refutadas por la misma comunidad, cuando en una reunión informal en las instalaciones de la Alcaldía Municipal, en donde asistieron funcionarios de Acción Social, el Secretario de Gobierno Departamental, Defensor del Pueblo Regional, funcionarios de la Alcaldía Municipal y comunidad desplazada y confinada, se preguntó directamente a este grupo de personas que si los alimentos suministrados por CICR fueron retenidos por grupos armados ilegales, a lo que contestaron, que fueron en su totalidad recibidos por la comunidad afectada. Citado en el auto 284 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda).

acciones de tutela, la realización de acuerdos con las autoridades nacionales, hasta la presentación de incidentes de desacato, para obtener finalmente la ayuda de emergencia, como se ha ejemplificado ante la Corte Constitucional con el caso de Medellín<sup>37</sup>. La Corte ha recibido información que refleja esta problemática en Nariño, Huila, Cundinamarca, en el Castillo y Mapiripán (Meta), y Yondó (Antioquia).

De acuerdo con la información allegada, este “peregrinaje institucional” se encuentra acompañado, en algunas situaciones, de una práctica insensible por parte de las autoridades responsables ante las circunstancias y condiciones reales en las que se encuentra la población desplazada en el momento de reconocer la ayuda de emergencia.

Lo anterior se ha manifestado en el deficiente funcionamiento de la prórroga<sup>38</sup>, como es el caso de la ausencia del reconocimiento de la prórroga automática en los términos definidos a nivel jurisprudencial<sup>39</sup>, situación que ha sido documentada en el Magdalena Medio, Bogotá, la Guajira y Putumayo<sup>40</sup>. Estas dificultades han reflejado una problemática más general acerca de la ausencia de un enfoque diferencial que otorgue un trato especial a los grupos más vulnerables en el componente de la ayuda humanitaria<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> “Las personas deben recurrir a derechos de petición para solicitar AHE, en tanto la solicitud directa y verbal a Acción Social no resulta eficaz en tiempos de respuesta, como tampoco en la entrega misma de las ayudas. Por lo anterior, las personas conocen que el derecho de petición tiene un tiempo legal en el que debe responder Acción Social y que en caso de no hacerlo pueden interponer acción de tutela. Lamentablemente la mayoría de los derechos de petición por AHE, realizados en la Personería, termina en acción de tutela. Esta última se ha convertido en el mecanismo modulador a través del cual la PD puede exigir sus derechos, ya que por otras vías hay incumplimiento (...) Ante la falta de respuesta de las entidades competentes, las personas en situación de desplazamiento solicitan al ministerio Publico la elaboración de derechos de petición, acciones de tutela, solicitudes de cumplimiento de fallo de tutela o incidentes de desacato para obtener la AHE, luego de los cuales tienen que ir a Acción Social en busca de una respuesta (...) para el año 2009 se registraron 6.257 derechos de petición, 164 escritos de revocatoria directa, 4750 acciones de tutela, 216 solicitudes de cumplimiento fallo de tutela, 40 impugnaciones de fallo acciones de tutela, 876 incidentes de desacato y 25 quejas. Muchas de estas actuaciones tuvieron como finalidad la entrega de AH”. Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

<sup>38</sup> Acerca del reconocimiento de la prórroga de la ayuda de emergencia en general, a la Corte le han informado que “Acción Social ha ejecutado incontables estrategias para desconocer sentencias como la C-278, la 418 y la sentencia T-025; y se ha afianzado en sentencias como la 496 y la ley 387 de 1997, artículo 15, para entregar la ayuda humanitaria de emergencia por un periodo máximo de tres meses (...) En lo referente al cumplimiento de la sentencia C-278 de 2007, se ha condicionado tal ayuda en primer lugar a la contratación de personas, y en segundo lugar, a las visitas domiciliarias por parte de estas personas contratadas por Acción Social para que dependiendo de su discrecionalidad, establezcan si la familia es merecedora de entregarle dichas ayudas humanitarias establecidas en la sentencia C-278 o no. Quiere decir que el incumplimiento es flagrante, que se ha desconocido tajantemente lo establecido en esta sentencia”. Informe de la mesa departamental de Cundinamarca, radicado el 17 de junio de 2010

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda); auto 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda). Sentencias T-704 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda), reiterada por la T-085 de 2010 (M.P. Maria Victoria Calle); T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda). Acerca del alcance de la prórroga en la jurisprudencia constitucional se volverá más adelante.

<sup>40</sup> “En cuanto a las prorrogas alimentarias, son aprobadas después de mucho tiempo o de haber sido solicitadas y no están dando cumplimiento al auto 092 (...) Acción Social no ha cumplido con la nueva jurisprudencia relacionada con las prorrogas automáticas, sometiendo a las personas sujetas de derechos a visitas y no da prioridad a las personas de especial protección constitucional” (énfasis agregado). Informe de la Mesa Departamental de Organizaciones de Población Desplazada del Putumayo. *Cuarto informe de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, autos de seguimiento y ley 1190 de 2008*, presentado el 10 de febrero de 2010.

<sup>41</sup> “No existe conocimiento que permita crear mecanismos para brindar asistencia y ayuda con enfoque diferencial a las poblaciones especiales inmersas en la PD, como son las etnias (Indígenas y Afro

Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que un número muy significativo de la población desplazada es merecedora de este trato diferenciado<sup>42</sup>, tal como se ha informado a esta Corporación en Córdoba, Meta, Putumayo, Santander, Nariño, y el Guainía.

En otras ocasiones las autoridades nacionales no reconocen la ayuda de emergencia al exigirle a la población desplazada requisitos que no se encuentran en la ley o por encontrarse en situaciones que no reflejan, por sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad. Estas decisiones se fundan en apreciaciones que, si bien en algunos casos pueden ser indicativas de la situación socioeconómica en la que se encuentra esa población, no la reflejan necesariamente, como ocurre con la afiliación al sistema de seguridad social. Así, para reconocer la ayuda de emergencia, las autoridades nacionales le han exigido a la población desplazada que certifique su pertenencia al régimen subsidiado, como han informado en Bogotá.

En otras situaciones se rechaza la ayuda por la sola pertenencia al régimen contributivo, sin considerar si el afiliado es beneficiario o cotizante, ni las distintas situaciones que pueden tener lugar bajo ambas circunstancias: si en el primer caso, cuando el afiliado es beneficiario, la persona que cotiza contribuye efectivamente a su sostenimiento económico; y en el segundo, cuando el afiliado es cotizante, no se tiene en cuenta si el empleo es estable y/o le permite sufragar las necesidades básicas<sup>43</sup>.

Tal afiliación ha llegado incluso a eliminar la condición de desplazado, como le han documentado a esta Corporación en la Guajira. Estas prácticas, a su vez, generan efectos colaterales que perpetúan la situación de informalidad que afecta a la población desplazada y que es indisociable del estado de emergencia en el que se encuentra. En los casos de Cundinamarca, San Carlos de Guaroa (Meta), y Medellín se han generado reticencias dentro de la población desplazada en relación con la afiliación al régimen contributivo

---

Colombianos), niños y adolescentes, adultos mayores, madres cabeza de familia, discapacitados, etc; acrecentándose la evidente posibilidad de hacer aun más profunda la problemática que viene atravesando estos grupos poblacionales, que además de sufrir las consecuencias de la violencia, no cuentan con herramientas reales que permitan identificar sus necesidades especiales”. *Informe a la Sala Especial de la Corte Constitucional sobre la situación de la población víctima del delito de desplazamiento forzado en el departamento de Arauca (municipio de Arauca, Tame, Savarena y Arauquita) en cumplimiento del auto del 5 de mayo de 2010 que fija la fecha para el desarrollo de la sexta sesión técnica regional en materia de atención integral a población desplazada en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*, presentado el mayo 20 de 2010. Y en otra ocasión le manifestaron a esta Corporación que: “no es entendible que en materia de atención humanitaria y prórrogas, se entregue indistintamente dinero para todos los grupos poblacionales, sin criterios frente a la identidad cultural”. Procuraduría General de la Nación. *Informe vigésimo séptimo de seguimiento a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004; órdenes proferidas por la corte constitucional en el marco del auto no. 007 de 2009*, presentado en abril de 2010.

<sup>42</sup>“Consideramos muy importante resaltar que los hogares desplazados forzadamente están compuestos mayormente por niños, mujeres y adultos mayores, que necesitan una atención diferencial y de emergencia.”. Informe de la Mesa Departamental de Cundinamarca, presentado el 17 de junio de 2010.

<sup>43</sup>“Acción Social sostiene una presunción de autosostenibilidad a las personas que aparecen afiliadas al régimen contributivo en calidad de cotizante o beneficiario, que vulnera los derechos de algunas de las personas que solicitan AHE, porque en muchos de los casos la persona que solicita la ayuda es beneficiaria de un cotizante que no realiza ningún aporte económico a la familia desplazada o que estando trabajando y cotizando, sus ingresos no garantizan la satisfacción del mínimo vital de la familia”. Personería de Medellín. *Informe San Carlos de Guaroa (Meta) para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

por considerar que se pierden los derechos que otorga la condición de desplazados.

A la Corte Constitucional también le han informado acerca de problemas relacionados con la falta de integralidad de la ayuda de emergencia<sup>44</sup> debido a que las autoridades nacionales, al momento de reconocerla, no tienen en cuenta las variaciones en el costo de vida entre los distintos municipios de manera tal que la ayuda no se adecua con las necesidades reales de la población desplazada<sup>45</sup>. Relacionado con lo anterior, a esta Corporación también le han informado acerca de dificultades concernientes a la valoración de la situación en la que se encuentra la población desplazada al momento de reconocer la ayuda de emergencia. Más precisamente, el problema radica en la falta de claridad que tienen las familias de población desplazada acerca de los criterios a partir de los cuales son valoradas, y en esa medida, que determinan los rubros o los montos que son reconocidos por concepto de la ayuda de emergencia al igual que la priorización de las rutas de atención. Esta situación es problemática, entre otras razones, porque en casos en los que se presenten errores en el proceso de valoración de la población desplazada esta población no cuenta con herramientas para controvertir tal decisión, tal como ocurrió en el Charco (Nariño). Por esta razón, la ayuda reconocida puede ser incompleta y no corresponderse con las necesidades reales de la población desplazada.

### 2.3. Falencias en relación con la entrega efectiva de la ayuda de emergencia y su prórroga: falta de notificación oportuna.

Esta Corporación ha constatado que en muchas ocasiones, a pesar de que las autoridades nacionales reconocen la entrega de la ayuda de emergencia a la población desplazada, se presentan obstáculos para que su entrega sea efectiva. Estas dificultades están relacionadas, entre otras razones, con la ausencia de una notificación efectiva a los beneficiarios de la ayuda acerca de su reconocimiento, lo que se traduce en que no puede reclamarla oportunamente. Frente a este retraso en el reclamo, los recursos económicos que las autoridades nacionales colocaron en las entidades territoriales a favor de los beneficiarios de la ayuda de emergencia se devuelven al nivel nacional, haciendo necesaria una nueva solicitud de ayuda, perpetuando, así, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada<sup>46</sup>. La Sala

---

<sup>44</sup> “Las personas que acuden a la Personería manifiestan que los recursos económicos o materiales se entregan fraccionados, solo por un mes (...) Además, las familias sostienen que el dinero entregado no alcanza para subsistir, para cubrir gastos básicos de arrendamiento, alimentación y artículos de aseo por tres meses” Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

<sup>45</sup> “Así mismo [se insiste] en contemplar los costos de vida de los distintos lugares del país con el fin de que las ayudas sean acordes a las necesidades reales de la población víctima del Desplazamiento Forzado” Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

<sup>46</sup> Por ejemplo, la Personería de Medellín afirmó que: “También se atienden a personas que llegan con cartas de Acción Social notificándoles que su AHE fue puesta en el banco y les informan con posterioridad a la fecha límite para su entrega, motivo por el cual el banco hace la devolución a Acción Social y los ciudadanos deben solicitar su reembolso a través de la UAO con una demora aproximada de 40 días. “Ese trato se ha vuelto recurrente en Acción Social. Primero dicen que nosotros no reclamamos las ayudas y eso es mentiras por que nunca nos avisan. O dicen que no han girado la plata desde Bogotá, pero yo he llamado a la capital y

Especial de Seguimiento recibió información de la ocurrencia de este fenómeno en los municipios de Arauca, Tame, Saravena y Arauquita (Departamento de Arauca); en Montería, San Pelayo y Puerto Libertador (Córdoba), y en Soacha. Como contrapartida de lo anterior, la Corte también ha recibido información acerca de la demora excesiva que tarda la reprogramación de la ayuda de emergencia en determinados casos<sup>47</sup>.

#### 2.4. Entrega inoportuna y con una baja cobertura de la ayuda de emergencia y de su prórroga.

Los factores recién mencionados, sumados a la centralización en los procesos relativos al registro y a la entrega de la ayuda humanitaria que se comentaron con anterioridad, se reflejan en una entrega inoportuna de la ayuda de emergencia y de su prórroga, que además, tiene una cobertura baja<sup>48</sup>, como se informó ante esta Corporación en los departamentos de Córdoba y Cauca; en Castillo y Cumaral (Meta), y en Policarpa (Nariño). Lo anterior no sólo reproduce el “peregrinaje institucional” que tiene que padecer la población desplazada para tratar de satisfacer sus necesidades mínimas sino que la expone a que tramitadores inescrupulosos saquen provecho de esa situación y ubica a aquellas personas que no realizan tal “peregrinaje institucional” en una situación desfavorable en el momento de recibir la atención<sup>49</sup>. Esta situación

---

me dicen que todos los meses giran los recursos para los desplazados. ¿Qué están haciendo la plata entonces? Cuestionó Francisco Eugenio Pedroza, secretario técnico de la organización de población desplazada del municipio de Medellín”. Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

<sup>47</sup> “Otro aspecto que preocupa, adicional a la extemporaneidad de la asistencia humanitaria de emergencia, es la reprogramación paquidérmica de estas como quiera que a muchos que no pudieron hacer efectivo el cobro de aquellas, por la razón que haya sido, se les demora injustificadamente. Se tienen casos de solicitud de reprogramación que ya rayan por el año de haber sido hecha la petición. Se pide que la asistencia humanitaria de emergencia sea ágil y oportuna y que las reprogramaciones de las mismas sean igual”. *Documentos intervención personeros de Cundinamarca, séptima sesión técnica 17 de junio de 2010*. Personería de Soacha, presentado el 18 de junio de 2010.

<sup>48</sup> En el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) se sostuvo lo siguiente en relación con la cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia: “Al examinar los resultados presentados por el gobierno en materia de goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima, en el informe de julio de 2010, el gobierno reportó que el porcentaje de hogares que declararon y recibieron Ayuda Humanitaria de Emergencia fue de 35.93%, (...) Por su parte, la Comisión de Seguimiento indicó que según su Tercera Encuesta Nacional de Verificación, en materia de atención humanitaria de emergencia “*La proporción de hogares que declara haber recibido algún componente de los establecidos como ayuda humanitaria de emergencia disminuyó en 2010 con relación a lo reportado en 2008. Una posible explicación tiene que ver con el aumento, en los últimos años, de la entrega de la ayuda prestada en efectivo, cheque o bono, lo cual lleva a que disminuya el reporte de ayuda en especie.*” (...) Para la Comisión de Seguimiento, los resultados del informe del gobierno del 1 de julio de 2010 no son confiables por varios factores técnicos: (i) para su medición, no se tuvieron en cuenta todos los componentes de las ayudas humanitarias de emergencia; (ii) presentan varios errores de cálculo (...) Adicionalmente señala que el resultado del indicador de ayuda humanitaria de emergencia descendió, al compararlo con el resultado del indicador del 2010 y en la encuesta de verificación”.

<sup>49</sup> “Una vez la población desplazada ingresa al registro único de Acción Social, (que demora entre 2, 3, o 4 meses en trámite) la ayuda de emergencia se está demorando entre 6 y 7 meses para que le llegue a la persona el primer apoyo por parte de Acción Social y muchas veces tienen que acudir a los derechos de petición y tutelas colectiva, en relación con los cuales muchas entidades (como los abogados) se aprovechan de la situación para sacar una ventaja, es decir, un alto porcentaje (30%) de lo que la población en desplazamiento recibe por las tutelas. La población en desplazamiento que no hacen estas tutelas, se abocan a aguantar necesidades junto con sus niños menores de edad, llevándolos a cometer actos insensatos para visibilizarse ante la sociedad y el Estado”. *Informe de la problemática del departamento de Boyacá. Documentos intervención personeros de Cundinamarca, séptima sesión técnica 17 de junio de 2010*. Personería de Soacha, presentado el 18 de junio de 2010.

también se presenta cuando se solicita la prórroga de la ayuda humanitaria<sup>50</sup>. La demora en la entrega de la ayuda humanitaria y de su prórroga en ocasiones sobrepasa el año, incluso se prolonga hasta dos<sup>51</sup>. En esa medida, agrava la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, haciéndola recurrir una y otra vez a la interposición de todos los recursos de ley para poder acceder a esa ayuda. Este fenómeno se presenta a lo largo y ancho del país, tal como se puede constatar con los municipios de Arauca, Tame, Saravena y Arauquita (Departamento de Arauca); y con los departamentos del Cauca; Putumayo; Meta; con el Magdalena Medio; Medellín; Neiva y Bogotá, como quedó recogido en el **ANEXO 1**.

Además, la Corte Constitucional ha registrado cierto tipo de conductas realizadas por las autoridades dirigidas a demorar aún más los plazos ordinarios para la entrega de la ayuda de emergencia. Por ejemplo, en lugar de verificar la existencia de errores sencillos que se pueden corregir antes de enviar la solicitud para que sea valorada en la capital del país, ésta se envía con esos errores lo que provoca que la solicitud sea devuelta para efectuar las correcciones en un proceso que alarga los tiempos innecesariamente<sup>52</sup>.

Ahora bien, la entrega inoportuna y con una baja cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia somete a la población desplazada a una situación de dependencia de la entrega de esa ayuda. Así lo ha resaltado la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado cuando sostuvo lo siguiente:

“Entre los factores que profundizan las vulnerabilidades en las situaciones como la generada por el desplazamiento forzado, se encuentra la falta de oportunidad, calidad y pertinencia en la atención. En efecto, la provisión tardía, inoportuna, deficiente e inadecuada de la asistencia humanitaria demarca retrocesos en el proceso de restablecimiento, así como la generación de dependencia, con graves consecuencias para las personas familias y comunidades desplazadas, en la medida en que se ven abocadas a utilizar y consumir de manera primordial los exiguos recursos materiales y sociales con los que cuentan, extinguiendo sus reservas básicas y viéndose posteriormente totalmente dependientes de la ayuda (...)”<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup>“El hogar una vez solicita la prórroga debe acercarse a las oficinas a preguntar por la misma y la respuesta que siempre recibe es: “la ayuda está en trámite” de esta manera pasan varios meses y hasta el año sin ninguna respuesta favorable, generando cansancio, desesperanza y desgaste físico y mental en las personas haciendo que estas desistan y renuncien a reclamar sus derechos”. Asociación Nacional de Desplazados Indígenas y Campesinos de Colombia (ADICOL).

<sup>51</sup> Asociación de Mujeres en Situación de Desplazamiento Forzado Yo Mujer, mesa de trabajo de Bogotá sobre desplazamiento interno. *Examen sobre la vigencia del estado de cosas inconstitucionales en relación con la atención a población en situación de desplazamiento forzado. Informe de las organizaciones a la Corte Constitucional*, presentado el 23 de septiembre 2010.

<sup>52</sup>“Las familias que están recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia lo deben hacer en un periodo de 90 días hábiles, lo cual es aproximadamente 4 meses desde la inscripción, después de este tiempo de espera a muchas familias se les notifica que cometieron errores de redacción o de otro tipo y tienen que esperar otros 90 días hábiles. Por lo cual para que las ayudas salgan es necesario esperar aproximadamente un año.” *Informe final sobre la situación del estado de cosas inconstitucional de la población en situación de desplazamiento forzado de Santander*. Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Santander, presentado el 30 de junio de 2010.

<sup>53</sup> *Apunte sobre lineamientos generales de la política pública de atención humanitaria para la población desplazada*. Comisión de seguimiento a las políticas públicas sobre desplazamiento forzado, Bogotá junio 30 de 2009.

### 3. Falencias en la ayuda humanitaria de transición.

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<sup>54</sup> 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)”<sup>55</sup>, debe ser acompañado por la Red Unidos<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> En la actualidad, la responsable del componente de alimentación es la Nación, por medio del ICBF. En relación con el alojamiento, los responsables son nuevamente la Nación, en esta ocasión por medio de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y las entidades territoriales de acuerdo con el artículo 116 del decreto 4800 de 2011. A pesar de que el artículo 112 del decreto 4800 establece que esa ayuda cubre también los artículos de aseo, no asigna un responsable concreto al respecto.

<sup>55</sup> “El subsistema de promoción social, que hace parte del Sistema de Protección Social, se diferencia de la atención humanitaria en que procura superar el enfoque de asistencia (requerido en la urgencia y en la emergencia) y contar con tratamientos integrales para la población con mayores carencias, entre ellas la población en situación de desplazamiento, contribuyendo a la objetivación de los riesgos por parte de las familias y desarrollando mecanismos de promoción por parte de la oferta. Lo anterior con el objetivo de superar las condiciones adversas que no permiten que las familias se inserten en los esquemas de protección social definidos”. Acción Social. *Informe de Gobierno avance en la superación del estado de cosas inconstitucional*, presentado el 30 de octubre de 2009, pág 53.

<sup>56</sup> “Teniendo en cuenta los vacíos identificados en la articulación de la etapas de atención al interior de la política de atención a la población desplazada, se hace necesaria la creación de diferentes estrategias de intervención que deben actuar de manera simultánea para facilitar la superación de las condiciones adversas provocadas por el desplazamiento. Este esquema de atención contempla, además de la atención humanitaria de emergencia, el tránsito de la etapa de emergencia al sistema de Protección Social, y particularmente al de Promoción Social, con el fin de que dichos programas contribuyan a la subsistencia mínima. Dentro de la política de Atención Humanitaria de Emergencia, el acompañamiento a la población desplazada se realiza a través de la Red Juntos” Acción Social. *Informe de Gobierno avance en la superación del estado de cosas inconstitucional*, presentado el 30 de octubre de 2009, pág 57. Esta estrategia es ratificada por el Gobierno Nacional en el informe del 01 de julio de 2010, de la siguiente manera: “La Estrategia JUNTOS proporciona adicionalmente un acompañamiento a la población, el cual es requerido durante el tránsito de la etapa de atención de emergencia al Sistema de Protección Social, y particularmente al de Promoción Social, con el fin de que dichos programas contribuyan a la subsistencia mínima”. Sistema Nacional de Atención Integral a la

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<sup>57</sup>. 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<sup>58</sup>. 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.

Sobre la ayuda humanitaria de transición la Corte Constitucional ha recibido información que refleja distintas problemáticas. Ellas tienen en común, nuevamente, la perpetuación de la dependencia de la población desplazada de la entrega de la ayuda humanitaria, debida en esta ocasión a la ausencia de mecanismos de salida hacia la estabilización socioeconómica, o en otros términos, a la ausencia de una verdadera transición que permita salir de esta etapa de emergencia. En este punto están de acuerdo tanto el Gobierno Nacional<sup>59</sup> como la Comisión de Seguimiento<sup>60</sup>. **(i)** La primera falencia informada a esta Corporación, tiene que ver con el ingreso inmediato bajo

---

Población Desplazada - SNAIPD -. *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional Sobre la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional Declarado Mediante la Sentencia T-025 de 2004*, presentado el 01 de julio de 2010.

<sup>57</sup> Art 15 de la ley 387 de 1997; artículo 7 resolución 3069 de 2010. Por esta razón, la resolución 3069 establecía que la ayuda de transición es la que se presta a la persona desplazada que “ya haya sido atendida con uno o más componentes de la Atención Humanitaria”.

<sup>58</sup> Artículos 109 y 112 del decreto 4800 de 2011.

<sup>59</sup> “Mientras no se fortalezcan y masifiquen los procesos y estrategias de generación de ingresos, esta brecha [entre la ocurrencia del desplazamiento y la emergencia generada por este y el acceso a medidas de estabilización socioeconómica] seguirá existiendo y los hogares en situación de desplazamiento no contarán con alternativas diferentes a las medidas asistenciales del gobierno como garantes de estos mínimos de protección”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 189

<sup>60</sup> “En todo este aspecto circunstancial no se identifica una relación o articulación clara entre la provisión de atención humanitaria y los objetivos de restablecimiento socioeconómico y superación de la situación de desplazamiento, por lo menos desde los propósitos de búsqueda de autosostenibilidad que prescribe la ley 387 de 1997. Esto ha llevado, entre otros efectos a que el marco de atención humanitaria se perciba para los afectados como un conjunto de medidas asistenciales por naturaleza, sin una lectura de más largo aliento en la ruta hacia la estabilización”. *Apunte sobre lineamientos generales de la política pública de atención humanitaria para la población desplazada*. Comisión de seguimiento a las políticas públicas sobre desplazamiento forzado, Bogotá junio 30 de 2009.

determinadas circunstancias de la población desplazada a la etapa de transición; **(ii)** la segunda se encuentra relacionada con la insuficiencia, inoportunidad y desarticulación de la ayuda de transición con las medidas de estabilización socioeconómica; y finalmente, **(iii)** con la falta de acompañamiento integral por parte de la Red Unidos para salir de esta etapa asistencialista y acceder a la oferta social del Estado.

### **3.1.** El ingreso inmediato de la población desplazada a la ayuda de transición.

La Comisión de Seguimiento ha llamado la atención en distintas ocasiones acerca de la presunción según la cual las personas que no declararon dentro del año siguiente a la ocurrencia del desplazamiento ingresen inmediatamente a la ayuda humanitaria de transición, como si el simple transcurso de ese año significara que no se encuentran en la situación de gravedad y urgencia que amerita la ayuda de emergencia<sup>61</sup>. En esa medida, los problemas de transición no surgen sólo hacia adelante, es decir, hacia la estabilización económica, sino que vienen desde atrás (el paso de la ayuda de emergencia a la ayuda de transición): la población desplazada sigue manteniendo su dependencia de la entrega de la ayuda humanitaria en esta etapa “de transición” al recibir una ayuda que no corresponde necesariamente con la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, y en esa medida, no cumple su papel de soporte mientras la población desplazada supera la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado.

### **3.2.** Insuficiencia y falta de oportunidad de la ayuda de transición, al igual que ausencia de continuidad y de articulación con otros programas para la población desplazada dirigidos a la estabilización socio-económica.

Esta segunda falencia también dificulta la superación de la situación de emergencia en la que se encuentra la población desplazada. En relación con los dos ejes transversales que hacen parte de esta tercera etapa tal como se concibieron en el 2010, programas de alojamiento y alimentación, el Gobierno Nacional reconoció su insuficiencia, falta de cobertura y de oportunidad debido, entre otras razones, a las restricciones presupuestales.

En materia de alimentación, el Gobierno expuso en el informe de noviembre del 2011 que estimada la demanda total para lo que quedaba de ese año sólo se podría garantizar “una sola entrega de este apoyo, lo cual no contribuye a garantizar el acceso continuo a este componente”<sup>62</sup>. Además, para la fecha de

---

<sup>61</sup> Así quedó recogida su posición frente al esquema instaurado con la resolución 3069 de 2010: “[La Comisión de Seguimiento] considera que la necesidad manifiesta de poner límites temporales a la prestación de la ayuda no puede constituirse en el objetivo primordial de la política. En este sentido, para la Comisión es claro que el desarrollo del nuevo esquema de atención implementado determina un trato desigual entre ciudadanos que se encuentran en las mismas circunstancias: (...) promover a los hogares o las personas desplazadas a la fase de atención humanitaria de transición, independientemente de que se encuentren en el día 1 o el día 365 de su desplazamiento sin haber recibido la ayuda humanitaria (...). Comisión de Seguimiento a La Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado. *Resultados y desafíos de la política pública de atención humanitaria para la población desplazada en Colombia. Algunas consideraciones a seis años de expedida la sentencia T-025 de 2004*. Presentado el 24 de junio de 2010.

<sup>62</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 230.

ese informe se encontraban represados “241.757 hogares con turno asignado para la AHT en espera de ser atendidos” y desde el año 2010 “tan solo un total de 62.613 hogares han accedido a atención para alimentación por medio del programa ReSA de Acción Social y 64.857 personas pertenecientes a hogares desplazados han sido atendidos por programas de seguridad alimentaria del ICBF”<sup>63</sup>.

El componente de alojamiento transitorio, por su parte, muestra una gran distancia entre los programas de alojamiento que hacen parte de la ayuda humanitaria y el acceso a soluciones definitivas de vivienda. Así fue proyectado por el Gobierno para el lapso que restaba en el 2011<sup>64</sup>. Esta atención calculada, de una sola ayuda por vigencia, es reconocida por el mismo Gobierno como insuficiente<sup>65</sup>.

La falta de articulación entre los programas de alojamiento en la etapa de transición y el acceso definitivo a una vivienda refleja varios aspectos que es importante resaltar. Por un lado, el largo tiempo que toma acceder a una solución definitiva de vivienda: una gran porción de los hogares desplazados que no ha podido acceder a una vivienda y todavía la solicita, de acuerdo con el Gobierno Nacional, lleva más de cinco años en situación de desplazamiento<sup>66</sup>, y los hogares que han tenido la oportunidad de materializar la oferta de vivienda han tomado demasiado tiempo para hacerlo, hasta 10 años<sup>67</sup>; por el otro, y como consecuencia de lo anterior, estos hogares han demandado atención para el alojamiento temporal presionando la atención humanitaria de transición<sup>68</sup> y generando un déficit presupuestal que se traduce en falta de cobertura<sup>69</sup>, en una atención insuficiente, y en consecuencia, en ausencia de continuidad y de articulación con otros programas para la población desplazada dirigidos a la estabilización socio-económica. En términos generales, la oferta de soluciones de vivienda, incluso si se llegaran a ejecutar en un ciento por ciento de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, resultaría insuficiente frente a la demanda de alojamiento temporal por parte de la población desplazada que se encuentra en la etapa de urgencia<sup>70</sup>.

<sup>63</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 230.

<sup>64</sup> “Demanda Proyectada de Alojamiento Temporal en el 2011 (...) de los 242.310 hogares con un turno asignado para la Ayuda Humanitaria de Transición en 2011 y que no han sido atendidos, solamente 8.097 tienen aplicado el subsidio de vivienda. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 231.

<sup>65</sup> “Los recursos disponibles, sólo permiten atender a cada hogar una vez por vigencia, lo cual resulta insuficiente frente a las necesidades de la población de contar con una alternativa de mediano plazo para hacer frente a esta necesidad durante la transición y el periodo de acceso efectivo a una solución de vivienda definitiva” (énfasis agregado). Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 231.

<sup>66</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 232

<sup>67</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 233

<sup>68</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 233

<sup>69</sup> “El déficit estimado sería de \$36.600.000.000, dejando de atender un total de 136.008 hogares con este auxilio, de acuerdo con las solicitudes que a la fecha se encuentran pendientes de atención y las proyectadas a recibir durante el resto de la vigencia”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 231.

<sup>70</sup> “El déficit de vivienda digna sólo se reduciría en 16% en todo el cuatrienio”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 230-231.

### 3.3. La falta de acompañamiento integral por parte de la Red Unidos para superar esta etapa de urgencia.

En términos generales, es importante resaltar que ya desde el 2004 la Corte Constitucional había detectado la falta de articulación y de continuidad entre la ayuda humanitaria y la estabilización socioeconómica<sup>71</sup>. En relación con el acompañamiento de la red Unidos a la población desplazada que se encuentra en la etapa de transición, la Corte Constitucional ha recibido información según la cual no se ha implementado de manera integral esa estrategia, tal como se informó en el Putumayo. Sobre el particular, la Comisión de Seguimiento señaló lo siguiente:

“De acuerdo con el gobierno nacional, el acompañamiento a la población desplazada en la etapa de atención humanitaria de transición se realizara a través de la red JUNTOS (...) La comisión quiere indagar por la implementación del esquema y en ese sentido se pregunta por qué pese a haber transcurrido diez meses desde su puesta en marcha, el gobierno nacional no presenta indicadores de avance o resultados estadísticos que permitan monitorear su eficacia o valorar las virtudes de su implementación”<sup>72</sup>.

El estancamiento en el que se encuentra la población desplazada por la violencia en esta tercera fase se refleja en el número elevado de recursos que se interponen, una y otra vez, para acceder a la ayuda humanitaria, haciendo que la intervención del Estado recaiga primordialmente en esta fase *asistencialista*<sup>73</sup>. La Corte ha recibido información de la ocurrencia de este fenómeno en los departamentos de Caldas, Meta, y en el municipio de Medellín.

Ahora bien, la no entrega de la ayuda humanitaria y de su prórroga; su entrega inoportuna, incompleta y con baja cobertura; la falta de articulación entre las distintas etapas de la ayuda y entre la etapa de transición y estabilización socioeconómica, induce a la población desplazada a realizar prácticas que son indeseadas y problemáticas sobre las cuales es preciso detenerse por sus

---

<sup>71</sup> Más precisamente, al examinar la continuidad de la política pública, la Corte verificó que: “la prestación de la atención humanitaria de emergencia puede tardar hasta seis meses, mientras que los períodos de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica y a soluciones de vivienda son aún más prolongados (dos años). En este sentido, el período de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia, y la ayuda en materia de estabilización socioeconómica es excesivamente demorado, lo cual lleva a que la población desplazada deba sobrellevar unas condiciones de vida muy precarias”

<sup>72</sup> *Apunte sobre lineamientos generales de la política pública de atención humanitaria para la población desplazada*. Comisión de seguimiento a las políticas públicas sobre desplazamiento forzado, Bogotá junio 30 de 2009.

<sup>73</sup> Así quedó recogido en el informe presentado por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo –ILSA: “Es importante señalar que el incumplimiento de la obligación de brindar ayuda humanitaria de emergencia a la población en situación de desplazamiento por parte del Estado, demuestra a su vez la deficiencia de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento forzado. Si bien la ayuda humanitaria de emergencia es un derecho fundamental, es un derecho que debería dar paso a otros como el de la estabilización socioeconómica. El hecho de que haya un volumen tan alto de reclamaciones por este derecho y, en especial, por demora o denegación de la prórroga, demuestra que aun no se ha superado una etapa que debería ser transitoria y que justamente obedece a una situación de emergencia, para dar paso a la estabilización de los derechos de esta población” *Informe sobre desplazamiento forzado: una lectura desde la red derecho y desplazamiento*. Red Derecho y Desplazados. Equipo red derecho y desplazamiento Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo – ILSA, presentado el 20 de octubre de 2010.

efectos contraproducentes en el goce efectivo de sus derechos, como la necesidad de interponer todos los recursos de ley para acceder a la ayuda humanitaria. Como se ha comentado, el denominado “peregrinaje institucional” ha estado presente en cada una de las fallas que la Sala Especial de Seguimiento ha encontrado en este recorrido por las distintas etapas de la ayuda humanitaria. Este peregrinaje institucional le impone trabas a la población desplazada que dificultan enormemente su acceso a la ayuda humanitaria; la expone a situaciones en las cuales puede ser engañada por tramitadores; genera una gran congestión en el sistema judicial y en el Ministerio Público, dificultando aún más el acceso efectivo y adecuado a esa ayuda; y además, viola su derecho a la igualdad en la medida en que aquellas familias que no recurren a esas prácticas se quedan sin acceso a la ayuda humanitaria<sup>74</sup>.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

#### A. Consideraciones Generales.

#### **Contenido y alcance de la ayuda humanitaria en el Derecho Internacional Público.**

El ANEXO 3 de este pronunciamiento contiene una recopilación detallada de la regulación de la ayuda o asistencia humanitaria en el Derecho Internacional Público y de su carácter vinculante en el derecho interno. Muchos de estos aspectos han sido reiterados por esta Corporación en distintas ocasiones, incluyendo la Sentencia T-025 de 2004, al observar los *Principios Rectores para los Desplazamientos Internos*. Aún más, la protección de la ayuda humanitaria en la abundante jurisprudencia constitucional colombiana ha sido más completa, desarrollada y detallada que la regulación internacional. Por lo tanto, para los propósitos directos de este pronunciamiento y de acuerdo con las falencias identificadas en la sección anterior, particularmente aquellas relacionadas con los casos en los que el conflicto armado interno dificulta el acceso de la población desplazada a la ayuda humanitaria, basta resaltar un aspecto de la ayuda humanitaria tal como está consagrada a nivel internacional y que no ha recibido tanta atención a nivel nacional a pesar de haberse establecido en nuestro ordenamiento interno vía legislativa y reglamentaria.

En el Derecho Internacional Público el Estado tiene, en primer término, el deber de asegurar la asistencia humanitaria a las víctimas que se encuentran bajo su jurisdicción<sup>75</sup>. Más precisamente, le corresponde iniciar, coordinar,

---

<sup>74</sup>“La población en desplazamiento que no hacen estas tutelas, se abocan a aguantar necesidades junto con sus niños menores de edad, llevándolos a cometer actos insensatos para visibilizarse ante la sociedad y el estado”. Personeros de Cundinamarca. *Informe De La Problemática Del Departamento De Boyacá. Documentos Intervención*, Séptima Sesión Técnica, presentado el 18 de junio de 2010.

<sup>75</sup> Artículo 55 de la IV Convención de Ginebra; art 18 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949; ICRC *Commentary on the Additional Protocols*, p.1477, para.4871; resoluciones 43/131 de 1988 y 64/162 de 2010 de la Asamblea General de Naciones Unidas; Principios 3(1) y 25(1) de los *Principios Rectores*; art 3o de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional. En la Reunión Consultiva Oficiosa del 27 de Febrero de 2007, donde se plantea *La Protección De Los Desplazados*

organizar y prestar la asistencia humanitaria<sup>76</sup>, y consecuentemente, prevenir la corrupción, desvío y malversación de la asistencia humanitaria<sup>77</sup>. Como contraparte de lo anterior, si los esfuerzos del Estado son insuficientes para atender a la población bajo su autoridad, de tal manera que no se encuentre en la capacidad de cumplir con su obligación de asistir humanitariamente a los civiles que lo necesitan, en virtud de la preponderancia del derecho al trato humanitario y su estrecha conexión con el derecho a la vida, la integridad física y moral, el Estado deberá dar el consentimiento a los cuerpos humanitarios imparciales que se ofrecen a entregarla<sup>78</sup>. En todo caso, no es permitido negar arbitraria e injustificadamente el ofrecimiento de la asistencia o el acceso a las víctimas<sup>79</sup>, en particular, si tal negación se traduce en una posible vulneración de los derechos humanos fundamentales de las víctimas, del DIH<sup>80</sup>, si se traduce en algunas de las prohibiciones establecidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en Protocolo Adicional II<sup>81</sup>, o incluso, si esa negación se enmarca en la perpetuación de crímenes contra la humanidad<sup>82</sup>. De manera consecuente, con el fin de eliminar los posibles obstáculos en la entrega de la ayuda humanitaria por parte de los cuerpos humanitarios, el Estado afectado debe facilitarle a dichos cuerpos la entrega de alimentos, medicamos y ayuda médica a las víctimas, en virtud del principio del “libre acceso a las víctimas”<sup>83</sup>. En relación con lo anterior, deberá adoptar las leyes y reglamentos correspondientes, y celebrar los tratados necesarios para facilitar la entrega de la asistencia humanitaria<sup>84</sup>.

Estas consideraciones fueron incorporadas en el derecho interno por medio del artículo 15 de la ley 387 de 1997<sup>85</sup>, y a nivel reglamentario, por medio del

---

*Internos y el Papel Del Acnur*, se estableció que “los desplazados internos, como todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, tienen derecho a la plena protección de parte de las leyes nacionales. Además, según el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de sus ciudadanos”.

<sup>76</sup>Resolución 43/131 de 1988 y principio 4 de la resolución 46/182 de 1991 de la Asamblea General de Naciones Unidas; artículo 3 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

<sup>77</sup> Artículo 3 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

<sup>78</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/1998/883; Resolución 11 aprobada por el Consejo de Delegados (Birmingham, 29-30 de octubre 1993).

<sup>79</sup> Principio 25 (2) de los *Principios Rectores*; ICRC Commentary on the Additional Protocols, p.1479, párrafo 4885; artículo 8 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional. Esta obligación ya había sido formulada por el Instituto en el artículo 5 parágrafo segundo de la Resolución de Compostela de 1989, relativa a la protección de los derechos del hombre y al principio de no-intervención.

<sup>80</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/RES/836 de 1993 y S/RES/940 de 1994.

<sup>81</sup> Por ejemplo, el artículo XIV prohíbe hacer padecer hambre como método de combate. El artículo 3 común y el artículo 4 del Protocolo Adicional II prohíben también la tortura y los tratos crueles, situaciones que pueden tener lugar mediante una decisión arbitraria de negar la asistencia humanitaria. Sobre el particular, en casos de violaciones graves del derecho internacional humanitario, el TPIY consideró que la privación de agua adecuada, de baños e instalaciones para dormir y de cuidado médico, son ejemplos de actuaciones que contribuyen a un trato cruel. ICTY. *Prosecutor v. Zejnil Delalić et al.* Judgement. Párrafo 1119.

<sup>82</sup> ICTY. *Prosecutor Radislav Krstić.* Judgement Párrafo 28.

<sup>83</sup> Resolución 43/131 de la Asamblea de las Naciones Unidas; principio 25 (3) de los *Principios Rectores*; artículo 7 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional; Resolución 11 aprobada por el Consejo de Delegados de la Cruz Roja (Birmingham, 29-30 de octubre 1993).

<sup>84</sup> Artículo 7 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

<sup>85</sup> “Artículo 15. De la Atención Humanitaria de Emergencia. (...) 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

artículo 24 del decreto 2569 del 2000<sup>86</sup>. Si bien la ley 1448 de 2011 modificó aspectos sustanciales de la ley 387 de 1997, y estableció, en su artículo 208, “que deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, no contiene ninguna norma que contraríe estas referencias a la ayuda humanitaria en el Derecho Internacional Público, por lo que se mantienen vigentes.

### **Contenido y alcance de la ayuda humanitaria en la jurisprudencia constitucional colombiana.**

**3.1.** El Estado se encuentra en la obligación incondicional de garantizar la ayuda humanitaria a la población desplazada por su estrecha conexión con el derecho a la subsistencia mínima y el derecho fundamental al mínimo vital.

Debido a la magnitud del fenómeno del desplazamiento y a los recursos limitados para atenderlo, en la sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) la Corte Constitucional aceptó realizar un ejercicio de ponderación y priorización al momento de diseñar e implementar la política pública de atención a esa población. Por esa razón, reconoció que “no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada”. Sin embargo, la Corte resaltó que existen ciertos derechos mínimos que “deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”, sin que esto releve al Estado de la obligación de realizar todos sus esfuerzos para asegurar, de manera progresiva, la garantía de los demás derechos de esa población.

Entre aquellos derechos que hacen parte del mínimo prestacional que siempre tiene que garantizar el Estado de manera imperativa y urgente por mantener una estrecha conexión con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad, se encuentra la ayuda humanitaria. Lo anterior responde a que esta población se encuentra en una verdadera situación de emergencia durante las semanas y meses siguientes a la ocurrencia del desplazamiento. En efecto, el desarraigo de la población desplazada de su lugar de origen, y en consecuencia, del acceso a los medios económicos que garantizaban su subsistencia, junto con la permanencia en el lugar provisional de llegada que en muchas ocasiones es extraño, se encuentran asociados a un conjunto de riesgos que amenazan directamente su supervivencia<sup>87</sup>, como 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 (...).”

<sup>86</sup> “Se prohíbe cualquier tipo de restricción al paso de ayuda humanitaria para la población desplazada. La fuerza pública deberá garantizar el oportuno paso de la ayuda a sus destinatarios. Las acciones culposas o dolosas de las autoridades relacionadas con la distribución de la ayuda de emergencia serán objeto de investigación disciplinaria y sancionadas de conformidad con la ley”.

<sup>87</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda). En ese sentido, ver las sentencias 1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes), y T-1635 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández)

ausencia de un alojamiento digno, la falta de acceso a una alimentación mínima, agua potable, servicios médicos y sanitarios esenciales<sup>88</sup>.

Por esta razón, la Corte recordó en la sentencia T-025 de 2004 que, de acuerdo con los *Principios Rectores para los Desplazamientos Internos* (18, 24, 25, 27 y 28), la población desplazada tiene derecho a la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital y que a través de la provisión de la ayuda humanitaria el Estado satisface su deber imprescindible en relación con la subsistencia mínima de esa población<sup>89</sup>. En esa medida, la Corte Constitucional ha considerado que la ayuda humanitaria es una expresión del derecho fundamental al mínimo vital, y en consecuencia, ha enfatizado que las restricciones presupuestales no pueden considerarse como un obstáculo para no garantizar la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada de manera oportuna: “a pesar de las restricciones presupuestales y los recursos escasos, la ayuda humanitaria de emergencia, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, debe ser garantizada por el Estado para que la población desplazada logre mitigar su apremiante situación”.<sup>90</sup> Por lo tanto, reiteró que:

“el Estado tiene la obligación constitucional y legal de reservar el presupuesto necesario para proveer oportunamente la Ayuda Humanitaria de Emergencia, de suerte que la ausencia de recursos no puede convertirse de ninguna manera en una excusa para someter al conjunto de la población desplazada a una espera desproporcionada de la asistencia”<sup>91</sup>.

Incluso, al pronunciarse sobre el nivel de protección integral para la población desplazada que garantizó en su momento la ley 387 de 1997, la cual “ordenó garantizar los recursos necesarios para cumplir con esa atención integral”, la

---

<sup>88</sup>“Al haber tenido que migrar dentro del territorio nacional por motivos ajenos a su voluntad, los desplazados se ven privados del acceso a los lugares en los que solían adelantar sus actividades económicas; de las cuales dependía su sustento y el de su núcleo familiar, con la consecuente vulneración de su mínimo vital. Es por esto que la Corte Constitucional ha indicado que la ayuda humanitaria de emergencia constituye una manifestación de la obligación del Estado de garantizar el mínimo vital de estas personas”. Corte Constitucional. Sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

<sup>89</sup> La satisfacción del “deber mínimo con la subsistencia digna de la población desplazada a través de la entrega de la ayuda humanitaria” no significa, sin más, que esta población haya superado las condiciones de emergencia fruto del desplazamiento forzado en las cuales persisten condiciones de vida violatorias del derecho al mínimo vital, ni que el Estado haya cumplido cabalmente su obligación de atender a esa población en esa etapa. Sobre este punto se volverá más adelante.

<sup>90</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada en las sentencias T-476 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas), y T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). En sentido similar, ver sentencia T-868 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil): “Aún cuando es evidente que la entrega de la ayuda depende en gran medida de la disponibilidad presupuestal con que cuente Acción Social, quienes son víctimas del desplazamiento no pueden ser sometidos a una espera desproporcionada, que en ocasiones no es de meses sino de años, máxime cuando su vulnerabilidad los convierte en sujetos de especial protección que requieren la efectiva intervención del Estado para superar su situación”, y sentencia T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

<sup>91</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690<sup>a</sup> de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). De igual manera, la Corte ha afirmado que: “si bien la Corte ha sido consciente de las dificultades presupuestales existentes para resolver la vulneración masiva de derechos fundamentales de la población desplazada (...) el Estado y el Gobierno Nacional tienen la obligación jurídica de garantizar el presupuesto necesario para atender a toda la población afectada por el desplazamiento forzado, y ello independientemente de su voluntad, pues es obvio que el problema de la atención a esta población es un problema esencialmente presupuestal”. Sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería), que reitera lo establecido en la T-704<sup>a</sup> de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

Corte consideró que los decretos reglamentarios no pueden condicionar la asistencia humanitaria a las restricciones presupuestales: “un decreto reglamentario no puede tener el alcance de desconocer las normas constitucionales que ordenan a las autoridades proteger efectivamente los derechos de todos los habitantes del territorio nacional”<sup>92</sup>.

Si, por un lado, la población desplazada tiene el derecho a que el Estado le garantice la entrega de la ayuda humanitaria como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, de tal forma que su entrega tiene que realizarse de manera oportuna, integral y en términos de igualdad en todo el territorio nacional, y por el otro, si la situación de emergencia que produce el desarraigo dificulta el acceso de la población desplazada a las autoridades responsables de atenderla<sup>93</sup>, estas últimas tienen que facilitar de manera diligente el acceso de la población desplazada a la ayuda humanitaria “mediante un trato digno y respetuoso de sus derechos”<sup>94</sup>. En esa medida, la Corte Constitucional ha rechazado enfáticamente que las autoridades sometan a la población desplazada a lo que ha denominado un “peregrinaje institucional” para poder acceder a sus derechos. Es decir, que las autoridades responsables no le pueden imponer cargas inaguantables a la población desplazada tales como la necesidad de agotar todos los recursos legales<sup>95</sup> o de dirigirse a las distintas instituciones del Estado sin recibir una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación<sup>96</sup> para la entrega de la ayuda humanitaria. Por el

---

<sup>92</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda). En esta oportunidad, la Corte encontró que “la escasez de recursos ha sido señalada consistentemente como la causa central de las fallas en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada”. Al respecto, recordó que la ley 387 de 1997 (arts 2, 4, 6, 22,25) estableció un nivel de protección integral para los desplazados y ordenó garantizar los recursos necesarios para cumplir con la atención integral, de tal manera que la atención de esa población “no solo es prioritaria sino que no condiciona el cumplimiento de las prestaciones en ella previstas para proteger los derechos de la población desplazada a la disponibilidad de los recursos”. Lo anterior responde, de acuerdo con la Corte, a imperativos constitucionales, pues es una obligación constitucional del Estado al tenor del artículo 350 de la Constitución Política, darle prioridad al gasto público social. En esa medida, recordó que “la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado la prelación que tiene la asignación de recursos para atender a esta población y solucionar así la crisis social y humanitaria que representa este fenómeno”.

<sup>93</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que: “Teniendo en cuenta que el grupo que lo requiere es el más vulnerable, ya que se encuentra, en la generalidad de los casos, en una ciudad extraña, lo que hace más difícil para ellas conocer y acceder a las instituciones para obtener la ayuda humanitaria a la que tienen derecho (...) es al Estado al que le corresponde suministrar atención e información precisa para la solución de las necesidades de las personas que sufren el desplazamiento forzado y facilitar los procedimientos”. Sentencia T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). En la misma dirección, ver sentencia T-895 de 2007 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), reiterada por la Sentencia T-817 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>94</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>95</sup> La Corte sostuvo que “debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados”. Sentencia T-923 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio), que reitera lo establecido en la T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández). En sentido similar, ver sentencia T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>96</sup> “Pues bien, en el caso materia de examen, el peregrinaje institucional al que se han visto sometidos los aquí accionantes al dirigirse a los distintos órganos del Estado, como se evidencia con las respuestas evasivas o simplemente formales y que, en últimas, no niegan ni conceden lo pedido, no se compadece con los valores superiores en que se inspira un Estado Social de Derecho (...) Todas éstas innumerables solicitudes dirigidas por los accionantes a las distintas instituciones del Estado denota por un lado, la necesidad apremiante en que dichas personas se hallan como consecuencia del desplazamiento interno forzado; y por otro, que aún no ha

contrario, ha afirmado que “por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución”<sup>97</sup>.

A pesar de que la asistencia humanitaria se tiene que garantizar de manera imperativa y urgente, sin que las autoridades puedan considerar las restricciones presupuestales como una excusa para no entregarla oportunamente ni someter a la población desplazada a un peregrinaje institucional para su acceso efectivo, la Corte Constitucional, tanto en sede de tutela como de control de constitucionalidad, ha precisado una serie de circunstancias relacionadas con la ayuda humanitaria en las cuales se pone en riesgo y/o se vulnera “el derecho fundamental al mínimo vital expresado en el derecho de la población desplazada a una subsistencia mínima”<sup>98</sup>. Los escenarios que se describen a continuación si bien no se pueden identificar o superponer inmediatamente con la estructura argumentativa desarrollada hasta el momento, es decir, diferenciando cada etapa de la ayuda humanitaria (inmediata, emergencia y transición) y los distintos niveles y sectores en los cuales se presentan las fallas (local, nacional, centralizado, descentralizado, etc), son indispensables como parámetro constitucional para evaluar la política pública en sus distintas etapas y niveles, y confirman muchas de las falencias que fueron identificadas en el diagnóstico de este pronunciamiento.

**3.2.** Tres escenarios en los que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital relacionado con el reconocimiento y la entrega efectiva, completa y oportuna de la ayuda humanitaria.

**3.2.1.** El primer escenario se presenta cuando “la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple los requisitos para acceder a ella”<sup>99</sup> (énfasis agregado).

En la jurisprudencia constitucional es posible encontrar varias situaciones en las cuales las autoridades responsables no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga a la población desplazada en situaciones que la ameritan y que se adecuan a los requisitos establecidos. Frente a estas situaciones, la Corte ha fijado una regla general según la cual en el momento de evaluar la procedencia de la ayuda humanitaria las autoridades deben tener en cuenta que la situación de desplazamiento es una cuestión de hecho, y en esa medida, son las condiciones materiales y las circunstancias fácticas las que determinan la procedencia de la ayuda humanitaria. A partir de esta regla general, la Corte ha establecido una serie de sub-reglas relacionadas con la protección del

---

existido una solución definitiva, o al menos transitoria de su situación ”. Sentencia T-745 de 2006 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). Otros ejemplos de peregrinaje institucional se pueden encontrar en las sentencias T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda)

<sup>97</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>98</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690<sup>a</sup> de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>99</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-690<sup>a</sup> de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

derecho a la ayuda humanitaria. Así, la Corte ha considerado que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando se niega el reconocimiento de la ayuda humanitaria aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que (i) no son fieles con la situación en la que se encuentra la población desplazada (i.e. la no inclusión en el Registro, el carácter extemporáneo de la solicitud, o la sola afiliación al sistema contributivo de seguridad social); y (ii) que no se encuentran establecidos en la ley (i.e. la constancia de la modificación de la jefatura familiar). La Sala Especial de Seguimiento procede a desarrollar cada una de estas sub-reglas.

**3.2.1.1. Primera sub-regla.** *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con la situación en la que se encuentra esa población.*

La Corte Constitucional ha reiterado que el desplazamiento forzado es una situación de *hecho* que se configura cuando se cumplen las circunstancias previstas en la ley<sup>100</sup>. El Registro de población desplazada es sólo un instrumento para el funcionamiento de la política pública para atender a esa población, y en esa medida, la inscripción en el mismo es un asunto de naturaleza distinta de la condición de desplazamiento forzoso<sup>101</sup>. Por lo anterior, estar inscrito en el Registro no es un requisito para que la población adquiera la condición de “desplazada por la violencia”<sup>102</sup>. Así, encontrarse en la situación fáctica que describe la ley basta para recibir la ayuda humanitaria sin que sea necesario estar registrado<sup>103</sup>. Por el contrario, circunscribir el reconocimiento de la ayuda humanitaria a aquellas personas que se encuentran inscritas en el Registro pone en riesgo y/o vulnera el derecho fundamental al mínimo vital<sup>104</sup>.

<sup>100</sup>“Lo que confiere la condición de desplazado es una situación material que se configura de facto cuando se dan las circunstancias propias del desplazamiento que a su vez se encuentran descritas en la ley”. Sentencia T-211 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao).

<sup>101</sup> “En el desarrollo de la política pública para la atención de la población desplazada, el Estado consideró relevante implementar una especie de censo de la población desplazada, a través de su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, con la finalidad de dar un manejo adecuado de los recursos públicos destinados para la ayuda humanitaria y los planes de estabilización económica de las víctimas del desplazamiento. Sin embargo, como la Corte lo ha precisado, la condición de desplazamiento forzoso y la inscripción en el RUPD son asuntos de naturaleza diferente. El estado de desplazamiento interno se constituye por circunstancias fácticas y, en consecuencia, son esas condiciones materiales las que hacen a la persona acreedora del derecho a recibir especial protección, y no un trámite de carácter legal o reglamentario”. Sentencia T-042 de 2009 (Jaime Córdoba Triviño).

<sup>102</sup> “Es dable concluir que no se puede tener como condición *sine qua nom* para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la “condición de desplazado”. Sentencia T-468 de 2006 (M.P. Humberto Sierra Porto).

<sup>103</sup>“El desplazamiento forzado es una condición de hecho que está determinada por elementos objetivos, a saber: (i) la coacción ejercida que determina el desplazamiento, y (ii) que el desplazamiento se realice dentro de los límites del Estado (...) en consecuencia, el derecho a reclamar las garantías constitucionales es corolario de la situación de hecho en que se encuentra una persona determinada a raíz del desplazamiento forzado, y no emana de la inscripción o certificación que para tal efecto realice una autoridad pública”. T-175 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

<sup>104</sup> En la sentencia T-175 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la Corte consideró que no se puede circunscribir “la ayuda humanitaria a aquellas personas que han sido efectivamente declaradas como tal en

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”<sup>105</sup>. 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<sup>106</sup>.

La Corte también rechazó los casos en los que no se reconoce la ayuda humanitaria a la población desplazada por encontrarse en situaciones que no reflejan, por sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad, como hacer parte de la encuesta Sisben: “la aplicación de la encuesta Sisben no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a otros programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia humanitaria a la población desplazada”<sup>107</sup>; o pertenecer al régimen contributivo. Sobre esta última situación la Corte sostuvo que la sola afiliación al régimen contributivo de seguridad social no elimina la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, y en esa medida, no le puede hacer perder los derechos que esa calidad le confiere<sup>108</sup>.

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

---

virtud de la inscripción en el RUPD”. Esta posición ha sido adoptada en muchas providencias, por ejemplo, en la sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte Consideró que “por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación”. Ver, en este sentido, las sentencia T-136 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), y T-609ª de de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>105</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1068 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>106</sup> En sentido similar, la Corte Constitucional consideró en la sentencia T-611 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) que “la ayuda humanitaria debe observar la verdad material y los objetivos señalados y no puede estar sujeta a plazos inexorables”, y agregó que es inaceptable que el Estado “eluda sus obligaciones y despoje de la atención debida a la población desplazada, argumentando extemporaneidad para negarle la ayuda tendiente a su mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización”.

<sup>107</sup> La Corte se pronunció sobre un caso en el que las autoridades responsables de atender a la población desplazada argumentaron que “la aplicación de la encuesta Sisben a la actora era un hecho suficiente para negar las condiciones que estructuran el desplazamiento”. Sobre el particular, la Corte agregó que “la aplicación de la encuesta Sisben y la entrega de la identificación correspondiente ratifican las condiciones de extrema pobreza en que se encuentra la actora y su grupo familiar debido al hecho del desplazamiento”. Corte Constitucional. Sentencia T-1076 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada por la T-215 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto) y la T-447 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto)

<sup>108</sup> “La protección especial ordenada para los desplazados se mantiene por lo menos hasta que se adopte una solución duradera para su problema. En consecuencia, el ingreso de una persona desplazada al sistema laboral en condiciones tan precarias [la accionante ingresó al régimen contributivo porque había conseguido un empleo en el que las condiciones eran bastante precarias, razón por la que renunció rápidamente]: (i) no le quita la condición de desplazado, ni (ii) le puede hacer perder el derecho a acceder al sistema de salud” Sentencia T-989 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda).

“un número determinado de ayudas entregadas” con anterioridad<sup>109</sup> debido a que, entre otras razones, las ayudas entregadas pueden ser insuficientes<sup>110</sup>.

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<sup>111</sup>. 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<sup>112</sup>.

Estas últimas consideraciones están estrechamente relacionadas con la procedencia de la prórroga de la ayuda humanitaria. Al respecto, la Corte Constitucional resaltó que existen dos grupos al interior de la población desplazada que a partir de una evaluación particular de su situación tienen el derecho a recibir la ayuda humanitaria durante un periodo más amplio al fijado en la ley (en aquél entonces, ley 387 de 1997) hasta que su situación acentuada de vulnerabilidad cese: quienes se encuentran en un escenario de urgencia extraordinaria y quienes no se encuentran en condiciones de asumir su autosostenimiento<sup>113</sup>. Y señaló que “así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda”<sup>114</sup>. Este pronunciamiento fue elevado a nivel de constitucionalidad por medio de la sentencia C-278 de 2007<sup>115</sup> y ha sido

<sup>109</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-560 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>110</sup> “En múltiples ocasiones, la atención inicial resulta insuficiente para atenuar y finalmente superar los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de este grupo marginado. Lo expuesto obedece a que se debe procurar por la verdadera superación de las penurias que afrontan las personas que son víctimas del desarraigo”. Corte Constitucional. Sentencia T-297 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas). En sentido similar, ver sentencia T-688 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla),

<sup>111</sup> En sede de control de constitucionalidad, la Corte fue enfática al sostener que “el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material” (Sentencia C-278 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla). De igual forma, en la sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la Corte consideró que “la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia no depende de un término específico, sino de las necesidades materiales de los desplazados”, y agregó que “el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino del cumplimiento de condiciones materiales en las cuales los derechos fundamentales de estas personas se ven reestablecidos”.

<sup>112</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En esta oportunidad, la Corte sostuvo “que la observancia del principio de progresividad conlleva la atención de necesidades que con el paso del tiempo se multiplican”. Así lo constató esta Corporación en con una señora de edad avanzada (63 años) en los siguientes términos: “Entonces, dado que (...) (iii) su condición económica y social se ha venido deteriorando con el tiempo por la actitud displicente de Acción Social, esta Sala de Revisión concederá el amparo deprecado y accederá a sus pretensiones”. Corte Constitucional. Sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>113</sup> “(a) Quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>114</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>115</sup> “Con el mismo fundamento [de la sentencia T-025] ya bajo la actual perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. **Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la**

reiterado en numerosas ocasiones por la Corte Constitucional ampliando la protección a los dos grupos mencionados a través de la prórroga de la ayuda humanitaria en casos de mujeres cabeza de familia, personas desplazadas con discapacidad, adultos mayores, hombres cabeza de familia, situaciones de urgencia, entre otros<sup>116</sup>. Para estimar cuándo una situación es de urgencia extraordinaria la Corte ha considerado, entre otros factores, la ausencia de un lugar donde albergarse<sup>117</sup> y el bajo puntaje en el SISBEN<sup>118</sup>.

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.

Ahora, en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 la Corte ha establecido que algunos de los grupos que presentan mayores niveles de vulnerabilidad dentro de la población desplazada tienen el derecho a que la prórroga de la ayuda humanitaria se realice de manera automática, es decir, de manera ininterrumpida y sin necesidad de condicionarla a una verificación previa hasta que demuestre que el afectado está en condiciones de autosostenerse. Tal es el caso de las mujeres desplazadas<sup>119</sup> y las personas

---

**reparación sea real** y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, **hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada** (...) Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes (...) En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto (...) Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad. El segmento restante del citado párrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”. Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>116</sup> Acerca de la reiteración de este pronunciamiento en casos de mujeres cabeza de familia, ver las sentencias T-297 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas); T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería); T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda); T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt); en relación con personas desplazadas con discapacidad, ver sentencias T 560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería); T-688 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); en relación con adultos mayores, ver sentencias T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); en los casos de hombres (adultos mayores) cabeza de familia, ver la sentencia T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); en situaciones de urgencia, ver sentencia T-285 de 2008. (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-364 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>117</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-364 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>118</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>119</sup> “La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria a favor de las mujeres desplazada (...) implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga”. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda).

desplazadas con discapacidad<sup>120</sup>. Las consideraciones anteriores han sido reiteradas en varias ocasiones por la Corte Constitucional en sede ordinaria de tutela. En estos pronunciamientos, teniendo en cuenta que el status de desplazado es una condición material concreta, “en especial cuando se trata de discapacitados y de mujeres cabeza de hogar”, esta Corporación ha ordenado a las entidades responsables la aplicación de la prórroga automática<sup>121</sup>. A pesar de que expresamente sólo se consideró a las mujeres desplazadas y a las personas desplazadas con discapacidad como beneficiarios de la prórroga automática, de acuerdo con los autos 092 de 2008 y 006 de 2009, la Corte Constitucional en sede ordinaria de tutela la ha extendido a otros grupos con características similares, como las personas de la tercera edad<sup>122</sup>.

De acuerdo con estos pronunciamientos, en los casos de mujeres desplazadas; de personas desplazadas con discapacidad; de personas desplazadas de la tercera edad; y demás grupos poblacionales en relación con los cuales se presume una condición de vulnerabilidad acentuada que les impida asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, las autoridades deben invertir el orden habitual en el proceso de entrega de la ayuda humanitaria -normalmente primero se evalúa y después se entrega-. Para estos grupos, por el contrario, las autoridades primero deben reconocer y entregar de manera automática la prórroga de la ayuda humanitaria cuando reciben una solicitud al respecto, y así garantizar las condiciones mínimas de subsistencia a través de la entrega ininterrumpida de la ayuda humanitaria, y luego evaluar la condición de vulnerabilidad y determinar si se suspende la entrega. En estos casos “basta el conocimiento efectivo [por parte de las autoridades responsables] de la situación que amerita dicho trato, para que su deber surja y consiguientemente, de no cumplirse, resulten vulnerados sus derechos”<sup>123</sup>. Bajo estas circunstancias no se puede condicionar el suministro de la ayuda a una evaluación previa<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> “Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, **dos presunciones constitucionales** que amparan a las personas desplazadas con discapacidad: (...) B. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia hasta que se compruebe su plena estabilización socio económica, directamente o gracias a sus familias”. Corte Constitucional. Auto 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>121</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-036 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-704 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda), reiterada por la T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle); T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda); sentencia T-501 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>122</sup> “Como puede apreciarse, en las establecidas presunciones constitucionales que conllevan al reconocimiento de la prórroga automática de la AHE, no se incluyó expresamente a las personas de avanzada edad; sin embargo, a ellas se extenderá, por todo lo expuesto”. Corte Constitucional. Sentencia T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En esta ocasión la Corte recordó que “la avanzada edad puede convertirse en un factor de discapacidad, limitación que al padre cabeza de familia le impide procurar para él y para su hogar una subsistencia en condiciones dignas” (...) “es relevante puntualizar que para el caso de los adultos mayores en condición de desplazamiento, se presume una condición de vulnerabilidad acentuada y la necesidad de la prórroga de la AHE hasta que se compruebe de manera fehaciente una auto suficiencia integral y en condiciones dignas de su parte, o gracias a su familia”.

<sup>123</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>124</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-036 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En esta ocasión, la Corte reiteró que la prórroga automática trae consigo una “prohibición de condicionar tal suministro a la necesidad de programar o realizar una visita de verificación dada la presunción de vulnerabilidad extrema”.

Sin embargo, el conocimiento efectivo por parte de las autoridades de la situación en la que se encuentra la población desplazada no significa, por sí mismo, que esta población asuma en todos los casos la carga de hacerle saber a las autoridades acerca de la situación de gravedad en la que se encuentra por medio de una solicitud: esto excede el *deber mínimo de agencia* que tiene la población desplazada<sup>125</sup>. Existen situaciones excepcionales de vulnerabilidad “en las que resulta desproporcionado exigir al peticionario que realice una solicitud ante la autoridad competente y, así, debe operar la presunción que genera la prórroga automática de la AHE, hasta que se compruebe su efectiva estabilidad socioeconómica”<sup>126</sup>. En esa medida, no se puede condicionar el reconocimiento de la prórroga automática de la ayuda humanitaria a la necesidad de presentar una solicitud.

Estas consideraciones definen el alcance de otros pronunciamientos generales de la Corte Constitucional acerca de la prórroga de la ayuda humanitaria<sup>127</sup>, precisando que no en todos los casos tal evaluación es previa a la entrega de la ayuda y que no se puede hacer depender de la realización de una solicitud, en los términos anteriores.

Por lo tanto, la población desplazada que tiene derecho a la prórroga automática de la ayuda humanitaria no puede verse desprotegida durante el lapso en el que se hace una evaluación previa, en el primer caso, o interpone una solicitud, en el segundo. Tal condicionamiento de la entrega desnaturaliza el sentido de la presunción constitucional de prórroga automática, y en consecuencia, pone en riesgo y/o vulnera el derecho al mínimo vital de esa población. Por el contrario, una vez garantizado el derecho fundamental a la subsistencia mínima, las autoridades pueden proceder a evaluar la condición de vulnerabilidad y decidir suspender la prórroga mediante una decisión motivada cuando se compruebe en cada caso que se han logrado “las condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad”<sup>128</sup>.

### **3.2.1.2. Segunda sub-regla: *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada, cuando las autoridades no***

---

<sup>125</sup>“La actuación del Estado no puede limitarse a una “oferta pública de servicios”. El trato especial que se constituye en su obligación cuando se trata de un sujeto de especial protección, implica que su acción debe ser abiertamente positiva (...) 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 un deber desproporcionado que contraria la Constitución y vulnera sus derechos. En tal sentido reafirma la Sala, que en el caso de los desplazados, como de otros sujetos de especial protección, el Estado incumple su deber de trato preferencial y de garantía, cuando se ampara en una presunta omisión de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a que tiene derecho”. T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>126</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En este pronunciamiento, “en el actor y su grupo familiar concurren tres componentes de vulnerabilidad, que demandan protección reforzada, como son la avanzada edad, la discapacidad y la presencia de un menor”.

<sup>127</sup> En los cuales se establece, por ejemplo, que “la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser evaluada en cada caso concreto, en especial cuando se trata de adultos mayores o madres cabeza de familia que no cuentan con los recursos económicos para su sostenimiento” Corte Constitucional. Sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada por la T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>128</sup> Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda).

*reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley.*

La Corte ha afirmado que las autoridades responsables tienen prohibido negarle a la población desplazada el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia aduciendo requisitos que no se encuentran consagrados en la ley. Por ejemplo, esta Corporación conoció un caso en el que se le exigía a la población desplazada, como requisito para acceder a la ayuda humanitaria, la constancia de la modificación de la jefatura del hogar a través de un poder, o por medio de una certificación de un juzgado, una comisaría de familia o del ICBF acerca de la nueva conformación de la familia y el responsable de la misma. Al respecto, esta Corporación consideró que: “la exigencia impuesta por la demandada [en ese entonces, Acción Social], en la que obliga a las familias desplazadas por la violencia a recurrir a otras autoridades o formalidades para probar la jefatura del hogar y así poder reclamar la asistencia correspondiente, constituye un trato contrario a la Carta Política”<sup>129</sup>. Estos requisitos para acceder a la ayuda humanitaria, precisó, son “una formalidad adicional al hecho comprobado de ser ciudadano en ejercicio y de encontrarse efectivamente inscrito en el RUPD, para que las personas afectadas por el desplazamiento accedan al socorro estatal”<sup>130</sup>.

Este razonamiento no sólo ha tenido lugar en relación con la ley 387 de 1997 sino con la ayuda humanitaria prevista en los artículos 16 y 49 de la Ley 418 de 1997<sup>131</sup>. En esta ocasión, la Red de Solidaridad Social, al responder la solicitud de ayuda humanitaria interpuesta por medio de un derecho de petición, exigía como requisito para adelantar el “trámite de la ayuda humanitaria que los solicitantes acrediten, mediante certificación de autoridad competente, que los hechos que darían lugar a la misma ocurrieron en el marco del conflicto armado interno, por motivos ideológicos o políticos”<sup>132</sup>, evadiendo, así, una respuesta de fondo acerca del reconocimiento o no de la ayuda de emergencia. Al respecto, la Corte

<sup>129</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas), reiterada por la sentencia T-099 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao). En esta última providencia, la Corte sostuvo que “no se pueden imponer más requisitos que los expresamente consagrados en la ley para que la población desplazada pueda acceder a las prestaciones establecidas y, en todo caso, su cumplimiento y aplicación deben ser interpretados de modo tal que se respete la prevalencia de los derechos fundamentales en juego, la condición de sujeto de especial protección del desplazado, así como la presunción contemplada en el artículo 83 constitucional. De allí que esta Corporación haya rechazado la imposición de formalidades y requisitos desproporcionados e innecesarios para acceder a las ayudas contempladas en la Ley 387 de 1997”. Esta sub-regla hace parte de una regla más general según la cual en todas las actuaciones las autoridades responsables no deben exigirle a la población desplazada requisitos adicionales a aquellos que se encuentran explícitos en la ley. En materia de registro, la Corte estableció, en la sentencia T-1076 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada por la T-169 de 2010 (M.P. Mauricio González) que “las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales”.

<sup>130</sup> Por esta razón, le ordenó: “que en lo sucesivo se abstenga de imponer formalidades desproporcionadas o innecesarias para solicitar los beneficios propios de la ayuda humanitaria de emergencia [y] rechazó con fortaleza la exigencia de dicha práctica como requisito para acceder a la ayuda humanitaria ya que la misma es contraria a múltiples valores consignados en la Constitución Política, así como a los principios rectores del desplazamiento forzado”. Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas).

<sup>131</sup> “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

<sup>132</sup> Corte Constitucional. T-417 del 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

sostuvo que tal exigencia no hacía parte de los requisitos establecidos en la ley y que negar la ayuda a partir de tal requerimiento es violatorio de los derechos fundamentales del accionante<sup>133</sup>.

**3.2.2** El segundo escenario relacionado con la ayuda humanitaria en el que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada tiene lugar cuando se “deja de notificar al interesado sobre la decisión, o, cuando habiéndolo notificado, deja de hacer entrega efectiva de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia o de la prórroga de la misma, por cualquier razón que no encuentra asidero en la ley vigente y en la Constitución”<sup>134</sup>.

En este escenario el problema ya no radica en si las autoridades reconocieron o no la ayuda humanitaria a la población desplazada cuando se encuentra en una circunstancia que lo amerita, sino que tiene como punto de partida su efectivo reconocimiento. Sin embargo, una vez reconocida, la Corte ha encontrado distintas dificultades para que su entrega se haga efectiva, y ha establecido que sólo el desembolso real de los componentes de la ayuda implica una materialización del derecho a la subsistencia mínima. En esa medida, una respuesta simplemente formal o la sola asignación del turno no pueden considerarse como un cumplimiento cabal por parte de las autoridades responsables. De igual manera, el derecho al mínimo vital se pone en riesgo y/o se vulnera cuando no se desembolsan los recursos por razones relacionadas con problemas en la notificación o con el incumplimiento contractual de alguna de las partes encargadas de entregar la ayuda humanitaria.

**3.2.2.1** Primera sub-regla. *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan a responder formalmente a una solicitud de ayuda humanitaria y no se hace su entrega efectiva.*

La Corte consideró que una respuesta formal por parte de las autoridades responsables de entregar la ayuda humanitaria a la población desplazada que la solicita no debe considerarse como la materialización del derecho a la subsistencia mínima. Por ejemplo, esta Corporación conoció un caso en el que frente a una solicitud de asistencia humanitaria elevada por una persona desplazada por la violencia la Red de Solidaridad Social se limitó a informarle al accionante que su caso iba a ser tenido en cuenta, respuesta que, de acuerdo con la Corte Constitucional, perpetuaba la vulneración de los derechos a la

---

<sup>133</sup> “La exigencia de una certificación en los términos planteados por la Red de Solidaridad Social no corresponde a los requisitos formales establecidos en la ley para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia (...) La respuesta de la Red, conforme a la cual, para adelantar el trámite es necesario que se allegue una certificación de autoridad competente sobre que el hecho se produjo “por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno” es violatoria del derecho de petición, porque no resuelve de fondo la petición, negando o concediendo la ayuda solicitada y hace imposible que tal respuesta de fondo pueda producirse”, Corte Constitucional. Sentencia T-417 del 2006. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>134</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-690ª de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

alimentación mínima y a la subsistencia digna<sup>135</sup>. De la misma forma, la Corte estimó que las respuestas a las solicitudes de la población desplazada que se limitan a exponer los procedimientos establecidos para la entrega de la ayuda, sólo consisten en una “oferta pública de servicios” que no se compadece con el trato prioritario y las acciones positivas que debe tomar el Estado a favor de la población desplazada, violando así sus derechos<sup>136</sup>.

3.2.2.2. Segunda sub-regla. *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan al reconocimiento de la ayuda humanitaria por medio del acto administrativo correspondiente y no se hace su entrega efectiva.*

La Corte Constitucional también se ha pronunciado acerca de la no satisfacción del derecho a la subsistencia mínima por medio de la entrega de la ayuda humanitaria cuando las autoridades responsables se limitan a reconocerla mediante el acto administrativo correspondiente. La Corte ha precisado que este derecho sólo se materializa cuando tiene lugar su entrega efectiva:

“Este derecho no se ve satisfecho cuando la entidad competente decide conceder a la persona desplazada la ayuda humanitaria de emergencia, o su prórroga, mediante el acto administrativo correspondiente. Su cumplimiento se verifica únicamente cuando la persona en situación de desplazamiento adquiere conocimiento de dicha decisión y, luego de ello, recibe efectivamente el dinero o los componentes que hacen parte de la ayuda humanitaria concedida”<sup>137</sup>

3.2.2.3. Tercera sub-regla. *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital cuando no se hace entrega efectiva de la ayuda humanitaria por razones injustificadas como la falta de notificación de la decisión al interesado; cuando la entidad competente se resiste a su desembolso injustificadamente; o incluso, bajo el pretexto de que la entidad competente se encuentra limitada en materia presupuestal por hacer parte de una política nacional de reestructuración de competencias y racionalización de gastos.*

---

<sup>135</sup> “De acuerdo con la información suministrada por el Asesor Jurídico Territorial, al peticionario aún le falta por recibir el tercer apoyo. De lo anterior resulta que a pesar de que se le ha manifestado al accionante que se va a estudiar su caso para efectos de suministrarle ayuda humanitaria, aún ésta no se le ha brindado en su totalidad (...) en el presente caso resultan afectados los derechos a una alimentación mínima y a una subsistencia digna del peticionario” (énfasis agregado). Corte Constitucional. Sentencia T-312 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>136</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-085 de 2010 (M.P. María Victoria Calle). En sentido similar, la Corte Constitucional consideró lo siguiente en la sentencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva): “la mencionada respuesta en la que se afirma que se incluyó al accionante y su núcleo familiar dentro del listado de programación de visita domiciliaria, con el ánimo de determinar si la ayuda humanitaria de emergencia puede ser prorrogada, y la lista de los mecanismos principales para acceder a la oferta del Sistema, tampoco constituyen prueba suficiente para establecer que Acción Social ha cumplido con sus obligaciones en materia de la ayuda humanitaria de emergencia, que el accionante reclamó de manera directa en la acción de tutela”.

<sup>137</sup> Y agregó que: “Esto se explica por cuanto aunque es necesario, el otorgamiento formal de la ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga no ayuda a solventar por sí mismo las necesidades mínimas de la persona en situación de desplazamiento y, por ende, no logra frenar la amenaza o vulneración de su derecho a la subsistencia mínima”. Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

En el primer caso -falta de notificación efectiva de la decisión al solicitante<sup>138</sup>, es importante resaltar que la solicitud de ayuda humanitaria se entretuje con la protección constitucional del derecho de petición. Lo anterior, teniendo en cuenta que la población desplazada recurre masivamente a este mecanismo para acceder a dicha ayuda.

En términos generales, vale la pena recordar que la notificación efectiva al interesado hace parte del núcleo fundamental del derecho de petición<sup>139</sup>. Sumado a lo anterior, esta Corporación ha establecido que el derecho de petición tiene una protección reforzada en cabeza de aquellas personas que se encuentran en especial condición de vulnerabilidad y que utilizan este mecanismo para solicitar bienes o servicios del Estado imprescindibles para satisfacer sus necesidades fundamentales<sup>140</sup>, como es el caso de la población desplazada por la violencia<sup>141</sup>. La alta movilidad que caracteriza a esta población no exime en ningún momento a las autoridades responsables de su obligación de notificarla efectivamente de las decisiones que los afectan, particularmente, la ayuda humanitaria de emergencia. Por lo tanto, las autoridades tienen que ofrecer los mecanismos necesarios para que la notificación sea efectiva<sup>142</sup>. Teniendo en cuenta estas consideraciones, esta Corporación ha sostenido que “el derecho fundamental al mínimo vital, expresado en el derecho de la población desplazada a una subsistencia mínima, se ve vulnerado cuando la entidad competente deja de notificar al interesado sobre la decisión”<sup>143</sup>.

En el segundo caso, cuando la entidad competente se resiste al desembolso de los recursos de la ayuda humanitaria sin que exista una causal expresa en la

<sup>138</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>139</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-249 de 2011. (M.P. José Gregorio Hernández). En sentido similar, ver la sentencia T-545 de 1996. (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>140</sup> “Las relaciones entre los individuos pertenecientes a grupos marginados o discriminados de la sociedad, acreedores de medidas estatales de especial protección, y las autoridades públicas responsables de hacer efectivas esas medidas, hacen surgir una modalidad reforzada del derecho de petición. En efecto, en estos casos existe un “deber de especial protección” que impone a los servidores públicos responsables la obligación de atender, de manera particularmente cuidadosa, las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas”. Corte Constitucional. Sentencia T-307 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>141</sup> “La protección reforzada en materia de derecho de petición es claramente exigible, más aún de las autoridades encargadas de la superación del “estado de cosas inconstitucional” que ha generado dicho fenómeno, en la medida que se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales”. Corte Constitucional. Sentencia T-839 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Esta postura ha sido reiterada en la sentencia T-501 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), en la que se agregó lo siguiente: “En esa protección reforzada, el manejo de la información, su registro y control resultan de vital importancia, pues las autoridades competentes deben tener pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado, de manera tal que puedan garantizar el respeto del derecho fundamental de petición de las personas que se encuentran en esa situación. En este orden de ideas, podemos concluir que la atención adecuada de los derechos de petición de la población desplazada, forma parte del nivel mínimo de protección constitucional que debe brindarse a quienes se encuentran en esa condición”.

<sup>142</sup> “Si, por tratarse de personas desplazadas, éstas no cuentan con un lugar para recibir correspondencia, ello no podría traducirse en la imposibilidad de presentar peticiones o en la exoneración del deber de responderlas, de manera tal que la entidad receptora deberá ofrecer las opciones necesarias para que el interesado pueda reclamar o tener acceso a la respectiva respuesta”. Corte Constitucional. Sentencia T-839 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>143</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

ley que le permita hacerlo, la Corte conoció de una tutela en la que los recursos que se colocaron a favor del accionante por concepto de la ayuda humanitaria fueron devueltos “*por no ser cobrado en el término*”, y consideró que esa no es una razón que permitiera la retención indefinida o la pérdida de esos recursos. “Dado que el derecho a la mínima subsistencia de la población desplazada, que se materializa en la ayuda humanitaria de emergencia, se agota sólo cuando se hace entrega efectiva de los componentes de la ayuda, al accionante le asiste la razón cuando afirma que este derecho fue vulnerado”<sup>144</sup>.

Una situación semejante se presentó cuando la entidad responsable de otorgar la ayuda humanitaria -en el marco de la ley 418 de 1997 Acción Social-contrató con un tercero (una Compañía de Seguros) el pago de la misma. El tercero, sin embargo, no realizó el pago, razón por la cual, Acción Social demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y dilató el pago hasta un pronunciamiento que definiera el litigio. Sobre el particular, la Corte Constitucional consideró que “limitar el pago de la asistencia humanitaria al cumplimiento de contratos celebrados entre la entidad demandada y terceros no puede ser oponible a las víctimas, por conllevar una violación de su derecho fundamental a la vida en condiciones dignas”<sup>145</sup>.

El tercer caso, cuando no se hace entrega efectiva de la ayuda humanitaria bajo el pretexto de que la entidad responsable de otorgarla se encuentra limitada en materia presupuestal por hacer parte de una política nacional de reestructuración de competencias y racionalización de gastos, surge de un argumento por analogía de un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del derecho a la educación<sup>146</sup>. La Corte consideró que el derecho a la educación, por tratarse de un derecho fundamental y, más aún, en los casos de personas vulnerables, no puede verse afectado con el argumento de que se están implementando políticas de reestructuración de competencias y racionalización de gastos con el fin de buscar estabilidad macroeconómica<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup>Y la Corte agregó que: “Más aún, por cuanto al indagar por las razones que explican que dicha ayuda no haya sido entregada, la Sala encuentra en la respuesta que Acción Social da a la Defensoría del Pueblo, que “*este recurso fue devuelto por no ser cobrado en el término*”. La Sala considera que esta razón no justifica la falta de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia al accionante, puesto que la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, no contemplan que la falta de cobro por parte del desplazado conlleva a la retención indefinida de este rubro, o a su pérdida”. Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>145</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>146</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-826 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes). La analogía con las consideraciones realizadas en torno a la garantía del derecho a la educación de una persona discapacitada por parte de un municipio que se encontraba en un acuerdo de reestructuración, tienen cabida en el caso de la ayuda humanitaria de las personas desplazadas por tres razones: se trata en ambos casos de la garantía de un derecho fundamental que implica una prestación por parte del Estado; el beneficiario es una persona de especial protección constitucional por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra; la autoridad municipal es la encargada de salvaguardar el derecho (en los casos de la ayuda humanitaria de urgencia).

<sup>147</sup> “Si bien en principio la Ley 715 de 2001 podía limitar, con el fin de racionalizar el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y proteger ciertos equilibrios macroeconómicos, las posibilidades de que ciertos municipios realizaran ciertos gastos en educación, sin embargo esas regulaciones legales no pueden traducirse en la afectación de los derechos fundamentales de los pobladores de esas entidades territoriales, y menos aún, de aquellas personas que gozan de especial protección constitucional, como lo son los discapacitados (...) los derechos fundamentales no pueden ser sacrificados ni desproporcionadamente afectados en nombre de las políticas de reestructuración de las competencias estatales y del ajuste fiscal. En esos eventos, es deber de las autoridades prever mecanismos compensatorios que eviten

En estos casos, esta Corporación sostuvo que los municipios mantienen obligaciones específicas con los ciudadanos relacionadas con la agencia de sus derechos ante las autoridades superiores<sup>148</sup>.

A partir de estas consideraciones concernientes al derecho fundamental a la educación es claro que, en la medida en que el derecho fundamental al mínimo vital está en juego con la entrega efectiva, completa y oportuna de la ayuda humanitaria esta última no puede dejarse de entregar por razones de reestructuración financiera o de racionalización del gasto.

**3.2.3.** Finalmente, la Corte también consideró que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital “cuando la asistencia humanitaria se brinda de una manera tan incompleta o parcial, que ésta se ve desprovista de toda posibilidad de contribuir efectivamente a que la persona que se ha desplazado recientemente pueda solventar sus mínimas necesidades y, de este modo, pueda tener una vida digna”<sup>149</sup>.

En este último escenario, la ayuda humanitaria ya fue reconocida y efectivamente entregada. Sin embargo, su entrega no se realiza de manera oportuna ni integral y no se encuentra acompañada del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento. Debido a que la entrega de los bienes es demorada, de manera dispersa a lo largo del tiempo e incompleta, éstos no contribuyen efectivamente a que la población desplazada solvete sus necesidades básicas. Por el contrario, termina perpetuando su condición de vulnerabilidad y de exclusión, y en esa medida, pone en riesgo y/o vulnera el derecho fundamental al mínimo vital, situación que se agrava debido a la ausencia de mecanismos o condiciones que permitan la superación de la etapa de emergencia. En esa medida, la Corte ha considerado que la ayuda humanitaria debe tramitarse y entregarse de manera completa y oportuna de acuerdo con su finalidad de satisfacer las necesidades mínimas indispensables de la población desplazada para tener una vida digna y debe ser acompañada de mecanismos que permitan el acceso a salidas efectivas a la situación de emergencia.

---

sacrificios desproporcionados de los derechos fundamentales”. Corte Constitucional. Sentencia T-826 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

<sup>148</sup> “Estas obligaciones se restringen a la agencia de los derechos de sus habitantes ante las autoridades departamentales, y por ende la necesidad de sostener un flujo de información más fluido sobre las condiciones de prestación del servicio, el nivel de la oferta, y sobre todo en relación con las características de la población con necesidades especiales y la actualización constante de la información, para efectos de obtener una aplicación oportuna de los elementos de la política pública nacional en la materia” Corte Constitucional. Sentencia T-826 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

<sup>149</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690<sup>a</sup> de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la sentencia T-585 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), la Corte reiteró que “la ayuda humanitaria debe entenderse como un elemento integrante de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, la cual debe entregarse de forma ostensible, integra, oportuna, sin dilaciones con el fin de salvaguardar el derecho fundamental al mínimo vital”. En sentido similar, en la sentencia T-1056 de 2010 (M.P. Gabriel Mendoza), la Corte sostuvo que: “la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, y en especial el concerniente a su mínimo vital, se concreta cuando el Estado, a través de las diferentes entidades competentes para prestar dicho apoyo, niega, retrasa o entrega de manera parcial y sin justificación constitucional o legal valedera, la AHE que reclaman las personas que ya han sido reconocidas plenamente como desplazados”.

3.2.3.1. Primera sub-regla. *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente.*

La Corte Constitucional ha reiterado que para que la atención humanitaria cumpla con su finalidad de satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada en la etapa de emergencia, su entrega tiene que ser “inmediata y urgente”<sup>150</sup>. La urgencia e inmediatez que caracterizan la entrega de la ayuda humanitaria configuran “el alcance del respeto del derecho a la igualdad entre las personas que se encuentran a la espera de recibir la Ayuda humanitaria de emergencia”<sup>151</sup>. Al respecto, es importante recordar que la Corte Constitucional ha reiterado que la entrega de la ayuda humanitaria tiene que respetar el orden cronológico de los turnos asignados de acuerdo con el derecho a la igualdad de la población desplazada<sup>152</sup>. Por esta razón ha establecido que, en principio, la acción de tutela no puede ser el mecanismo para ordenar la entrega inmediata de la ayuda de emergencia<sup>153</sup> salvo cuando se trate de casos excepcionales<sup>154</sup> o de extrema urgencia<sup>155</sup>, razón por la cual, la Corte Constitucional se ha limitado en varios pronunciamientos a ordenar que se informe a la población beneficiaria acerca de una fecha razonable en la que se entregará la ayuda<sup>156</sup>. En esa medida, la Corte Constitucional ha considerado que el respeto por el sistema de turnos no significa que las autoridades se eximan de la obligación de informar acerca de una fecha razonable y demás circunstancias en las que la entrega se materializará<sup>157</sup>.

Ahora bien, es importante delimitar el alcance de estos pronunciamientos, pues el respeto por los turnos y la orden reiterada de la Corte Constitucional de informar acerca de la fecha razonable de su materialización, no significa,

---

<sup>150</sup> “La atención humanitaria constituye una obligación que debe ser prestada de manera inmediata por parte de la autoridad encargada de suministrarla y, por lo tanto, su trámite y entrega constituyen una labor de carácter urgente. Esto se explica por cuanto la atención humanitaria contiene bienes y servicios que son apremiantes y esenciales para la supervivencia de la población desplazada en el corto plazo”. Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). De manera semejante, ver la sentencia T-868 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>151</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>152</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1161 de 2003. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada por la sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño), y la sentencia T-690ª de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

<sup>153</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>154</sup> “A pesar de la jurisprudencia haber dicho que la regla general es la no procedencia de la acción de tutela para adelantar los turnos en la asignación de beneficios de la población desplazada, en excepcionales circunstancias la Corte ha ordenado darle prioridad a ciertos sujetos aún más vulnerables, dentro de la misma población desplazada”. Sentencia T-755 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). A manera de ejemplo, la Corte ordenó dar prioridad en el acceso a un subsidio de vivienda a una persona desplazada que padece SIDA a pesar del orden preestablecido en la asignación de los subsidios de vivienda. Sentencia T-919 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>155</sup> “Es necesario tener en cuenta que en decisiones anteriores que han versado sobre otros asuntos, se ha reiterado que el respeto estricto de los turnos guarda estrecha relación con el derecho a la igualdad de aquél que está en la misma situación. No obstante, la Corte ha indicado que en algunos casos muy excepcionales la ayuda humanitaria de emergencia podrá ser entregada de forma prioritaria. Se trata de aquellos casos en los cuales resulta evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia que amerita que la entrega de la asistencia humanitaria tenga prelación”. Sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, ver la sentencia T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

<sup>156</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño).

<sup>157</sup> Corte Constitucional. T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño).

en ningún momento, que la generalidad de la población desplazada se vea sometida a una larga espera, de varios meses e incluso años, para recibir la ayuda humanitaria bajo la justificación de que ya se le asignó un turno con una fecha para su materialización. La Corte ha enfatizado y reiterado que:

“es necesario precisar el alcance del respeto del derecho a la igualdad entre las personas que se encuentran a la espera de recibir la Ayuda humanitaria de emergencia. Si bien la Corte ha señalado que, en virtud de este derecho, la persona que cumple con los requisitos de ley para acceder a cualquier componente de la asistencia humanitaria debe respetar el orden cronológico de entrega establecido por Acción Social, ello no significa que el derecho a la igualdad de los desplazados consista en la obligación de que toda la población desplazada aguarde de manera silenciosa la entrega de una asistencia que no es inmediata ni urgente. Muy por el contrario, el derecho a la igualdad implica que la atención humanitaria sea brindada de manera universal a toda la población desplazada respetando el carácter *inmediato* y *urgente* de la misma. Solo en este sentido puede interpretarse la orden dada por la Corte Constitucional de que la entidad correspondiente señale un término razonable y oportuno en el cual hará entrega efectiva de la ayuda.”<sup>158</sup>.

3.2.3.2. Segunda sub-regla. *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la asistencia humanitaria se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo y de manera incompleta.*

La entrega dispersa de la ayuda humanitaria va de la mano, en muchas ocasiones, con la entrega incompleta de los componentes que debe cubrir dicha ayuda. Esta situación, ha reiterado la Corte Constitucional, no sólo desnaturaliza el propósito que debe regir la entrega de la ayuda humanitaria puesto que “no llega efectivamente a entregarse durante la etapa de emergencia, y su entrega parcial y tardía equivale a paliar esporádicamente necesidades básicas insatisfechas”<sup>159</sup> sino que se perpetúa la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado al “permanecer la población desplazada en condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital”<sup>160</sup>, poniendo en riesgo y/o vulnerando el derecho al mínimo vital de la población desplazada.

<sup>158</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En sentido similar, en la sentencia T-560 de 2008. (M.P. Jaime Araujo Rentería), que retoma lo establecido en la sentencia T-704ª de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería), ha sostenido que: “no es constitucionalmente admisible reconocer por un lado la vulneración masiva de derechos fundamentales de los desplazados y por el otro enviarlos a una fila de espera para obtener la atención y protección efectiva de sus derechos, fila que cada día crece más, haciendo en la realidad nugatorios los derechos de los desplazados, que como se sabe, son sujetos de especial protección constitucional. El Estado tiene la obligación jurídica de atender a todos y cada uno de los desplazados, y ello de una manera integral”.

<sup>159</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda). Reiterada por la sentencia T-817 del 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>160</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda). Reiterada por la sentencia T-817 del 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), que además, agrega lo siguiente: “como el desplazamiento de la actora se produjo hace varios años, la entrega de manera parcial de la ayuda de emergencia conlleva a que no pueda superar dicha etapa, y por tanto, se prolonguen los efectos nocivos de su desarraigo sin recibir una solución material a su crítica situación. Ciertamente, la vulneración de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar iniciaron con el abandono forzado de su hogar del que fueron víctimas en el año 2004, y que continúa actualmente”. En sentido similar, ver sentencias T-690ª de 2009, (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y sentencia T-501 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

3.2.3.3. Tercera sub-regla. *Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la entrega de la ayuda humanitaria no se acompaña del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada. La efectividad de la ayuda humanitaria depende de la existencia del acceso a tales salidas.*

La ayuda humanitaria, al tratarse de bienes y servicios que son apremiantes y esenciales, “solo tiene la capacidad de solventar las necesidades básicas, presentes y actuales de la persona que la solicita. No prevé resolver las necesidades mínimas de la persona desplazada en el futuro lejano”<sup>161</sup>. En ese sentido, la Corte Constitucional ha considerado que la ayuda humanitaria es de carácter *temporal*<sup>162</sup>. Esto responde a que la permanencia indefinida de la población en la etapa de emergencia como resultado del desplazamiento trae consigo la persistencia de unas “condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital”<sup>163</sup>. Debido a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido un vínculo muy estrecho entre la ayuda humanitaria y la superación de la situación de emergencia, a tal punto que ha considerado que la *efectividad* de la ayuda humanitaria se encuentra configurada a partir del acceso de la población desplazada a mecanismos o condiciones que permitan la superación de la situación de emergencia<sup>164</sup>. Sin embargo, esto no descarga, sin más, al Gobierno de su responsabilidad de atender a esa población. Por el contrario, le impone la necesidad de articularla con los mecanismos de acceso a la estabilización socioeconómica para evitar que se prolongue indefinidamente el periodo asistencialista que es propio de la entrega de la ayuda humanitaria<sup>165</sup>, de tal manera que su responsabilidad no se limita a su sola entrega durante esta fase de emergencia<sup>166</sup>. En esa medida, la Corte ha

<sup>161</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>162</sup> “Esto significa que no constituye una prestación a la que se tenga derecho de manera indefinida (...) Esto es así porque la política pública en materia de desplazamiento tiene como propósito brindar las condiciones para que las personas no permanezcan indefinidamente en situación de desplazamiento, sino que avancen hacia la estabilización socioeconómica y el autosostenimiento”. Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>163</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda). Así mismo, la Corte ha considerado que la permanencia en la etapa de emergencia implica que “se prolonguen los efectos nocivos de su desarraigo sin recibir una solución material a su crítica situación” de tal manera que la vulneración de los derechos fundamentales que iniciaron con el desarraigo se perpetúa mientras dure esa población en tal situación de emergencia. Sentencia T-817 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas).

<sup>164</sup> “Corresponde a la Agencia Presidencial (...) proporcionar las condiciones necesarias para que una vez suministrada la atención humanitaria de emergencia, se prevea el acceso a los demás programas de atención para la población desplazada, pues de lo contrario dicha atención carecería de efectividad” (énfasis agregado). Corte Constitucional. Sentencia T-297 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas).

<sup>165</sup> “Llama la atención de esta Sala de Revisión el prolongado periodo de dependencia asistencialista a lo largo del cual el estado ha mantenido a las actoras quienes fueron desplazadas desde hace más de cinco años. Es importante reiterar, que si bien la atención a la población desplazada tiene en una primera etapa un componente asistencialista en donde el Estado suministra unas ayudas humanitarias de emergencia, este periodo no puede prolongarse indefinidamente, ya que es necesario pasar a una segunda etapa de autosostenimiento”. Sentencia T-704 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>166</sup> La Corte ha enfatizado en que “la condición de desplazado y la múltiple vulneración a los derechos de las personas que se ven sometidas a este flagelo no termina porque el Estado asuma la asistencia humanitaria de emergencia a la que está obligado. Por el contrario, sólo cuando la situación de las personas deja de presentar la plurivulneración de sus derechos finiquita dicha condición. Lo cual únicamente se concreta con la estabilización socio-económica”. Sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo).

considerado que el Estado es responsable de garantizar el tránsito entre una fase y la otra “sin traumatismos”<sup>167</sup>. Pero si el Estado es incapaz de asegurar este tránsito y persiste la población en situación de desplazamiento que no se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento, “también subsiste en principio la obligación de éste en cuanto a la entrega de prórrogas de la Ayuda humanitaria de emergencia, hasta tanto se logre brindar a la persona soluciones duraderas”<sup>168</sup>.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance del mínimo prestacional que siempre, y de manera inmediata, debe ser satisfecho por el Estado en relación con la estabilización socioeconómica de la población desplazada durante la etapa de emergencia<sup>169</sup>, el cual, como se comentó, se encuentra estrechamente vinculado con la efectividad de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia. Tal mínimo prestacional consiste en:

*“identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su procedencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados (...)y que [tales opciones] puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial”<sup>170</sup>.*

Como contraparte, en el marco de la atención a la población desplazada anterior a la Ley 1448 de 2011<sup>171</sup>, la Corte Constitucional precisó las siguientes obligaciones en cabeza de Acción Social:

<sup>167</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>168</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Reiterada en la sentencia T-704 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>169</sup> En este pronunciamiento, por tratarse del componente de la ayuda humanitaria, la Sala Especial de Seguimiento sólo se va a referir a esta faceta inmediata del componente de Generación de Ingresos que siempre debe ser garantizada por el Estado durante la situación de emergencia, por su estrecha relación con la ayuda humanitaria. Sobre los aspectos que exceden este “mínimo prestacional”, esta Sala Especial se va a pronunciar en su momento, cuando analice el componente de Generación de Ingresos en sí mismo.

<sup>170</sup> “Vale la pena precisar que este derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el soporte material necesario para la iniciación del proyecto productivo que se formule o para garantizar su acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual a la que haya lugar; si bien tal apoyo se debe necesariamente materializar a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñen e implementen para tal fin”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. (M.P. Manuel José Cepeda). Esta obligación quedó recogida en las sentencias T-065 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-169 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), así: “se les deberá prestar toda la asesoría que sea necesaria con el fin de orientarlos en el acceso a las entidades tanto públicas como privadas y comunitarias que llevan a cabo planes, programas, proyectos y acciones específicas dentro del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia” con el fin de que el proceso para acceder a estos mecanismos sea lo más sencillo y expedito posible, todo ello con el fin de lograr una rehabilitación efectiva de la población desplazada”. En la sentencia T-704 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda) se estableció que en el paso a la etapa de autosostenimiento “el Estado tiene el deber de facilitar la creación de oportunidades de estabilización para que las personas desplazadas generen autónomamente sus ingresos para que puedan vivir dignamente por sí solas. Para tal fin, el Estado debe identificar las condiciones y necesidades específicas de cada desplazado mediante visitas y entrevistas que le permitan conocer la situación real de cada uno de ellos”.

<sup>171</sup> En el marco de la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario (4800 del mismo año) no hay mayores modificaciones al respecto, salvo algunas referencias a las obligaciones del Gobierno en materia del diseño

“La Corte ha reiterado que es esta entidad la primera llamada a coordinar el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los derechos mínimos de la población desplazada respecto del restablecimiento económico y del retorno. Esto (...) constituye una exigencia mínima derivada de la condición especial de vulnerabilidad de la población desplazada, quien no puede ser sometida a lo que se ha denominado “peregrinaje institucional” sin que exista una autoridad que posea la información completa y actualizada, y que sirva de cierre frente a las diferentes posibilidades que ofrece el sistema (...) La Corte ha establecido como obligación ineludible de Acción Social la de brindar una asesoría clara, concreta y continua a las personas desplazadas que presentan peticiones ante su entidad relacionadas con los programas de restablecimiento económico. Acción Social debe indicar de manera específica a qué entidades del SNAIPD deben dirigirse, en qué lugar pueden ubicarlos, qué requisitos le son exigidos para acceder a un determinado programa y en qué tiempos puede llevar a cabo los trámites. Tiene el deber de verificar las condiciones de la persona durante el desarrollo de los proyectos de estabilización socioeconómica, de modo que pueda determinar a quienes debe asegurárseles la asistencia humanitaria de emergencia, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y, finalmente, quienes han logrado su restablecimiento económico (...) No debe olvidarse, con todo, que el cumplimiento de estas obligaciones está sujeto a que Acción Social brinde las garantías suficientes para que la persona en condición de desplazamiento pase de la fase en la cual le es entregada la Ayuda humanitaria de emergencia hacia la obtención de soluciones duraderas.”<sup>172</sup>.

En otra ocasión, la Corte reconoció que si bien la entonces Acción Social cumple dos tipos de labores distintas al interior del sistema de atención a la población desplazada, unas de coordinación (“sirve como mediadora ante el conjunto de entidades públicas y privadas, que en sus diferentes especialidades, se encargan de realizar planes, programas, proyectos y acciones específicas con destino a la población desplazada”) y otras de ejecución (entrega efectiva de ayuda humanitaria), esto no es un argumento para desligarse de sus obligaciones en materia de orientación y acompañamiento a la población desplazada durante el proceso de superación de la situación de emergencia y acceso a los programas que permitan la estabilización socioeconómica<sup>173</sup>.

---

de programas y proyectos para la generación de empleo urbano y rural (artículos 130 y 131 y 67 y 68 respectivamente). Lo demás se mantiene conforme con la ley 387 de 1997, pues el artículo 60 de la Ley de Víctimas establece que “la atención a las víctimas del desplazamiento forzado se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que la reglamenten”. La antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) se transformó, de acuerdo con el artículo primero del decreto 4155 de 2011, en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y el decreto 790 de 2012 estableció, en su artículo tercero, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de acuerdo con el artículo primero del decreto 4157 de 2011, “es la entidad responsable de coordinar todas las acciones de atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente las señaladas en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios”.

<sup>172</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-690ª de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>173</sup> “En este marco de ideas, los argumentos trazados por ACCIÓN SOCIAL resultan insensibles a los derechos fundamentales de la actora, pues pretende desligarse de sus obligaciones constitucionales y legales, al manifestar que para que ésta tenga acceso a los programas de estabilización socioeconómica deba dirigirse ante cada organismo que conforma el SINAIPD, cuando precisamente para garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales y legales, es su deber brindar de manera oportuna y completa información sobre los beneficios que la ley ha establecido en atención a su condición de desplazada por la violencia, así como de hacer un acompañamiento ante dichas entidades”. Corte Constitucional. Sentencia T-817 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas). En la misma dirección, ver la sentencia T-098 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

## **B. Consideraciones respecto de las falencias identificadas en materia de ayuda humanitaria y de la respuesta estatal de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.**

### **1. Consideraciones respecto de las falencias identificadas en materia de ayuda humanitaria inmediata o de urgencia y de la respuesta estatal.**

#### **1.1. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de las falencias identificadas en la entrega de la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia.**

*1.1.1. Vulneración de derechos como consecuencia de las falencias identificadas en cabeza de las entidades territoriales del nivel municipal y aquellas atribuidas a la ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional de acuerdo con el principio de subsidiariedad.*

A pesar de que el marco normativo ha establecido en cabeza de las entidades territoriales del nivel municipal la responsabilidad general de entregar la ayuda humanitaria inmediata, en el diagnóstico realizado en esta providencia y en los distintos autos de seguimiento que se han referido al tema, es claro que en un número importante de entidades territoriales a lo largo del país se está limitando, en efecto, el reconocimiento de la ayuda humanitaria a aquellas personas que se encuentran inscritas en el Registro. En los casos en los que las autoridades municipales responsables ni siquiera cuentan con procedimientos definidos para entregar la ayuda inmediata; cuando los procedimientos con los que cuentan son muy precarios o no reflejan una planificación adecuada; en los casos en los que la no entrega de la ayuda a la población responde a la falta de voluntad de las administraciones locales, a la no ejecución de los recursos asignados, a las dificultades presupuestales e institucionales que les impiden asignar los recursos necesarios para prestar adecuadamente esa ayuda y no han recibido respaldo por parte del departamento o la nación, todas estas falencias registradas en esta providencia repercuten en que la población desplazada quede en efecto desprotegida en materia de alimentación, alojamiento y salud hasta que se haga el registro.

Tal como se comentó en la sección anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido la regla general según la cual la situación de desplazamiento forzado es una cuestión de hecho, es decir, que se configura cuando ocurren las circunstancias fácticas señaladas en la ley que hacen acreedora a la población desplazada por la violencia de un conjunto de derechos y beneficios consagrados en el ordenamiento jurídico (ver sección 3.2.1. de este pronunciamiento). En esa medida, la Corte Constitucional ha enfatizado en que circunscribir el reconocimiento de la ayuda humanitaria a aquellas personas que se encuentran inscritas en el registro, como ocurre, de hecho, en muchas entidades territoriales del país que no entregan la ayuda humanitaria inmediata a la que están obligadas, tal como se constató de

manera reiterada en el diagnóstico de esta providencia, implica una vulneración del derecho a la subsistencia mínima (ver sección 3.2.1.1).

De igual manera, la Corte ha considerado que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital cuando no se hace entrega efectiva de la ayuda humanitaria bajo el pretexto de que la entidad competente se encuentra limitada en materia presupuestal por hacer parte de una política nacional de reestructuración de competencias y racionalización de gastos (ver sección 3.2.2.3), y ha reiterado que las restricciones presupuestales no pueden considerarse como un obstáculo para no garantizar el derecho a la ayuda humanitaria (ver sección 3.1.).

Por lo tanto, esta Sala Especial de Seguimiento declarará que las falencias identificadas en esta providencia que recaen en las entidades territoriales y aquellas que responden a la ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional que tienen que respaldar la actuación de los municipios cuando estos no cuentan con la capacidad ni los recursos para entregar la ayuda humanitaria inmediata de acuerdo con el principio de subsidiariedad, ponen en riesgo y/o vulneran el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada y desconocen de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

*1.1.2. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de las falencias identificadas en cabeza de las autoridades del nivel nacional que repercute en la imposición de cargas excesivas en las entidades territoriales.*

Por su parte, los problemas relacionados con la demora en el procedimiento centralizado de valoración de las declaraciones de inclusión en el registro y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, con el consecuente desequilibrio y sobre carga presupuestal e institucional en las entidades territoriales, genera demoras para atender a la población, dificulta la entrega de todos los bienes necesarios, y provoca una ruptura entre la entrega de la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia.

Como se explicó en la sección pasada, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la ayuda humanitaria debe tramitarse y entregarse de manera completa y oportuna de acuerdo con su finalidad de satisfacer las necesidades mínimas indispensables de la población desplazada para tener una vida digna (ver sección 3.2.3.), razón por la cual, ha sostenido que se vulnera el derecho a la subsistencia mínima cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente (ver sección 3.2.3.1.), cuando se entrega de manera incompleta, y cuando se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo (ver sección 3.2.3.2.).

Por lo tanto, esta Sala Especial de seguimiento declarará que las falencias relacionadas con la demora en el proceso de valoración de las declaraciones de

inclusión en el registro y con la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia implican una vulneración del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada y un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

*1.1.3. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia del conjunto de falencias identificadas en materia de ayuda humanitaria inmediata o de urgencia.*

Estos tres grupos de falencias identificados en la entrega de la ayuda inmediata o de urgencia, además, prolongan de manera mecánica el estado de emergencia propio de los días y semanas que siguen al desarraigo.

Como se explicó, la Corte Constitucional ha establecido que la ayuda humanitaria debe contribuir efectivamente a que las personas desplazadas por la violencia puedan solventar sus necesidades mínimas, de tal manera que no se prolongue el estado de emergencia producto del desplazamiento forzado. En esa medida, ha considerado que se vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplaza cuando se perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra (ver sección 3.2.3.3.).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional declarará que el conjunto de falencias relacionadas con las entregas de la ayuda inmediata o de urgencia identificadas en el diagnóstico de esta providencia ponen en riesgo y/o vulneran el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada y representan un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Ahora bien, esta Sala Especial de Seguimiento constata que el derecho a la igualdad no sólo se encuentra quebrantado en su acepción afirmativa, es decir, en la medida en que las autoridades se abstienen de dar un trato preferencial a la población desplazada acorde con su protección constitucional reforzada. También constata que se viola en su sentido negativo, cuando la atención a la población desplazada varía drásticamente dependiendo del municipio receptor sin justificación alguna a pesar de que la población se encuentre en situaciones que ameritan un trato semejante. Esta problemática quedó recogida en los autos 178 de 2005, 008 de 2009, 314 de 2009, 383 de 2010 y el 219 de 2011, y también se refleja en el diagnóstico realizado en esta providencia, pues algunas de las entidades territoriales sí han cumplidos sus obligaciones en materia de entrega de ayuda humanitaria, o al menos han hecho los esfuerzos a su alcance para cumplir tal objetivo<sup>174</sup>, mientras que otras no.

---

<sup>174</sup> Para citar unos ejemplos, en algunos de los municipios del Magdalena Medio, como en Barrancabermeja, la misma Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada ha afirmado que: “los municipios a pesar de los escasos recursos de los disponen han venido mejorando la atención humanitaria de Urgencia. Se resalta el albergue de paso que tiene el municipio de Barrancabermeja en lo que respecta a la atención humanitaria de urgencia”. Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Barrancabermeja. *Informe de Foro Regional de Población Desplazada del Magdalena Medio*, presentado el 12 de agosto de 2009 a la Sala Especial de Seguimiento. O el caso de Medellín, que a pesar de las dificultades debido al número elevado de población desplazada que recibe, ha hecho grandes esfuerzos en materia de

En estas circunstancias la garantía del derecho a la igualdad es fundamental, puesto que su violación, tal como ha sido reiteradamente documentada, implica el incumplimiento del deber mínimo del Estado con la subsistencia digna de la población desplazada. Esta situación es una violación clara del artículo 2 de la Constitución Política, que establece que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades...” (énfasis agregado).

Esta Sala Especial reitera que la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia tiene que prestarse en términos de igualdad, y en esa medida, la responsabilidad de prestar esa ayuda si bien recae en primer término en las entidades territoriales del nivel municipal, se expande a las gobernaciones y a la nación precisamente para suplirlas o apoyarlas con el fin de prestar tal ayuda en términos de igualdad en todo el territorio nacional, de acuerdo con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad (C.P. artículos 288 y 298). Por lo tanto, declarará que este conjunto de falencias implica una vulneración del derecho a la igualdad de la población desplazada por la violencia.

## **1.2. Valoración de la respuesta del Estado.**

### *1.2.1. Valoración la respuesta estatal en relación con el conjunto de falencias atribuibles a las entidades territoriales.*

En lo concerniente con la responsabilidad general de las entidades territoriales en la entrega de la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia, la Sala Especial de Seguimiento considera lo siguiente en relación con la estrategia de asesoramiento a los entes locales en la “formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT), dentro de los cuales se incluyen las estrategias, acciones y presupuestos destinados al componente de la ayuda humanitaria inmediata” (énfasis agregado)<sup>175</sup>, implementada por el Gobierno Nacional en el marco del artículo 254 del decreto 4800 de 2011<sup>176</sup>, y demás actuaciones realizadas como parte de la estrategia de coordinación nación-territorio que de alguna manera

---

ayuda humanitaria inmediata: “En Medellín los albergues son contratados en su integridad por la Secretaría de Bienestar Social del municipio con la Corporación Ayuda Humanitaria (...) Según lo observado por la personería, los albergues cuentan con capacidad de alojamiento que en momentos donde aumenta considerablemente la demanda de la población desplazada que llega a la ciudad genera congestión”. Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

<sup>175</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 11.

<sup>176</sup> “Artículo 254 Planes de acción territorial para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes de acción territorial contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes serán elaborados por los departamentos, municipios y distritos con la participación de las víctimas. Deben ser coherentes con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con los Planes de Desarrollo Territoriales. Contendrán como mínimo, la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción que considerará los distintos hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores. **Parágrafo 2º.** El Plan Integral Único para la atención de la población desplazada hace parte del plan de acción territorial”.

influyen en la entrega adecuada de la ayuda inmediata, como aquellas dirigidas a brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y acompañamiento en su instalación y funcionamiento; incorporar la política pública de prevención, atención, asistencia y reparación a víctimas en los Planes de Desarrollo Territoriales; y acompañar y asistir técnicamente la formulación, ajuste y ejecución de los Planes Integrales Únicos – PIU, que fueron recogidas en el **ANEXO 2** de este pronunciamiento.

Esta Sala toma nota y reconoce los esfuerzos desplegados por parte de la Nación para fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales y su articulación y coordinación con el nivel nacional. Ejemplo de lo anterior es la estrategia para asesorar y acompañar a un número importante de entidades territoriales en el país (16 son departamentos y 459 municipios) para que se articule la atención a las víctimas entre ambos niveles. Sin embargo, esta Corporación considera que la actuación del nivel nacional no puede limitarse a proporcionar ese tipo de asesoramiento y acompañamiento a las entidades territoriales. Las estrategias adoptadas por el Gobierno consisten más que todo en la realización de actuaciones dirigidas a facilitarle a las entidades territoriales el ejercicio de sus responsabilidades (recomendaciones, recordatorios, realización de talleres, elaboración de guías y manuales), y por esa razón, no garantiza que la población desplazada acceda a la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia de manera oportuna, completa y en términos de igualdad.

En primer lugar, tales medidas todavía permiten que la formulación de los Planes Integrales Únicos (PIU,s) que harán parte de los Planes de Acción Territorial (PAT,s) sea simplemente “formal”, es decir, sin una planeación adecuada ni la apropiación y ejecución efectiva de los recursos necesarios<sup>177</sup>. Esta situación fue documentada recientemente por la Sala Especial de Seguimiento: las autoridades municipales entrantes de Gutiérrez, Pulí, Supata, Lenguaque, Apulo, Río Seco, Madina (Cundinamarca), y de Soplaviento (Bolívar), han manifestado falencias en los informes presentados por las autoridades salientes en la caracterización de la población desplazada y en las acciones, metas y recursos para atenderla, y en general, la ausencia de un proceso de empalme que permita actualizar y adecuar debidamente el PIU a partir de las labores realizadas por las autoridades salientes<sup>178</sup>. En esa misma

---

<sup>177</sup> En el auto 383 de 2010 esta Sala Especial de Seguimiento consideró lo siguiente en relación con los PIU,s: “La Corte insiste en que contar con un plan integral único –PIU–, no es en sí mismo suficiente para poder afirmar que las entidades territoriales cuentan con una política pública en materia de desplazamiento forzado. Mientras éste instrumento no esté articulado con los planes de desarrollo territorial, y en esa medida cuente con un presupuesto específico destinado a hacerlo efectivo, no dejará de ser un simple documento escrito, que no responde a las necesidades locales, no permite una articulación con la oferta institucional nacional, que está muy lejos de ser percibido como un instrumento útil y necesario para asegurar la atención adecuada a la población desplazada”. Entre las falencias que la Corte encontró, llamó la atención sobre la falta de actualización de los PIUs, la ausencia de una participación adecuada de la población desplazada, y un número importante de entidades territoriales que ni siquiera contaban con tal instrumento. Al respecto, ver la sección 2 del auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>178</sup> Esta documentación fue remitida por esas entidades territoriales como una queja frente a la falta de cumplimiento a la orden décimo novena del auto 383 de 2010. Olivo Morales José. Jefe de planeación.

dirección ha informado la Procuraduría General de la Nación acerca de la falta de formulación de los PIU,s en algunas entidades territoriales, lo que refleja, a su juicio, insuficiencias en el acompañamiento de la Nación<sup>179</sup>, y concluyó que “la estrategia de acompañamiento y capacitación a entidades territoriales no permitió asegurar el resultado planteado por la Corte Constitucional en la orden 18 del auto 383 de 2010”<sup>180</sup>.

En segundo lugar, la Procuraduría General de la Nación también advirtió acerca de distintas confusiones por parte de las entidades territoriales para dar cumplimiento al artículo 254 del decreto 4800 de 2011, relacionadas con la transformación de los anteriores Comités de Atención a la Población desplazada en los Comités de Justicia Transicional, siendo estas las instancias responsables de adoptar las medidas necesarias para la prestación efectiva de las ayuda inmediata en el marco de los PIU,s y los PAT,s<sup>181</sup>.

Estos factores repercuten en los bajos resultados alcanzados en relación con lo establecido en el artículo 254 del decreto 4800 de 2011<sup>182</sup>. Estas dificultades

---

Alcaldía Municipal de Gutiérrez. Departamento de Cundinamarca. 26 de Junio 2012; Durant Bahoque Ney. Alcalde. Alcaldía municipal de Soplaviento, Departamento de Bolívar. Junio 27 de 2012; Herreño Lozano José William. Alcalde. Alcaldía Municipal Municipio de Puli. Departamento de Cundinamarca. Marzo 20 de 2012; Ramírez Mancera Olga Liliana. Alcaldesa. Alcaldía Municipal de San Juan de Rioseco. Departamento de Cundinamarca. Marzo 14 de 2012; Gutierrez, Virgilio. Alcalde. Alcaldía Municipal de Supatá. Departamento de Cundinamarca. Marzo 25 de 2012; Forero Pulido William Roberto. Alcalde. Alcaldía municipal municipio de Apulo. Departamento de Cundinamarca; Sánchez Duarte Francisco Hildebrando. Alcalde. Alcaldía Municipal de Lenguazaque. Departamento de Cundinamarca. Enero 18 de 2012; López Daza Elver Augusto. Alcalde. Alcaldía Municipal de Medina. Departamento de Cundinamarca. Enero 18 de 2012.

<sup>179</sup>En su informe acerca del cumplimiento de la orden décima octava del auto 383 de 2010, sostuvo lo siguiente: “En el departamento del Chocó a la fecha el PIU no se ha podido formular y se encuentra aún en proceso de actualización (...). Esto pone de presente la ausencia de una real articulación para la formulación de Planes Integrales Únicos, lo que evidencia que el proceso de acompañamiento por parte del Ministerio del Interior y el DNP resulta insuficiente, toda vez que esta situación se replica en otros entes territoriales, como el Valle del Cauca”. Procuraduría General de la Nación. *Respuesta a la orden decimotercera del auto del 24 de mayo de 2012 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T.025 de 2004 y sus autos complementarios de la Corte Constitucional*, presentado el 30 de agosto de 2012, pág 4.

<sup>180</sup> “La estrategia de incentivos negativos y positivos, que debía implementar el Ministerio del Interior para asegurar que al mes de abril de 2012 la totalidad de los entes territoriales adoptarán el PIU y que este se armonizara a mayo de 2012 con los Planes de Desarrollo Territorial, no presenta resultados significativos de avance al ser sustituida por una estrategia de acompañamiento y capacitación a entidades territoriales que no permitió asegurar el resultado planteado por la Corte Constitucional en la orden 18 del auto 383 de 2010”. Procuraduría General de la Nación. *Respuesta a la orden decimotercera del auto del 24 de mayo de 2012 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T.025 de 2004 y sus autos complementarios de la Corte Constitucional*, presentado el 30 de agosto de 2012, págs 9-11.

<sup>181</sup> “En marzo del presente año un desconocimiento de las administraciones locales sobre los procesos y escenarios de decisión que deben ser reformulados en el marco del nuevo régimen legal. Existe una confusión sobre como se debe realizar la transición entre los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada encargados de la formulación de los PIU y los Comités de Justicia Transicional los cuales ahora son los responsables de formular los planes de acción [PAT] (...) No es claro para este ente de control la estrategia adoptada por el Ministerio del Interior y en General por el Gobierno Nacional para asegurar que el marco de la nueva institucionalidad del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas permita el cumplimiento de lo las órdenes 18 y 19 del auto 383 de 2010” Procuraduría General de la Nación. *Respuesta a la orden decimotercera del auto del 24 de mayo de 2012 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T.025 de 2004 y sus autos complementarios de la Corte Constitucional*, presentado el 30 de agosto de 2012, pág 6.

<sup>182</sup> “La Procuraduría General de la Nación advierte sobre el bajo porcentaje de municipios que tienen incorporado el Plan Integral Único al Plan de Desarrollo, [que] 111 municipios [de aquellos que fueron priorizados] no incluyeron dentro de su presupuesto los recursos necesarios para la ejecución de los programas previstos en el PIU [y] que tampoco hubo avances en la incorporación de los PIU,s a los PAT,s adoptados dentro del años siguiente a la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011”. Procuraduría General de

permiten esclarecer en qué medida la estrategia de asesoramiento a las entidades territoriales en la “formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT), dentro de los cuales se incluyen las estrategias, acciones y presupuestos destinados al componente de la ayuda humanitaria inmediata”<sup>183</sup>, implementada por el Gobierno Nacional en el marco del artículo 254 del decreto 4800 de 2011, no garantizan la entrega de la ayuda inmediata o de urgencia en los términos establecidos en la jurisprudencia constitucional y recogidos en este pronunciamiento. Las falencias identificadas en cabeza de las entidades territoriales en la prestación de la ayuda inmediata sólo pueden ser superadas en el marco más amplio de un ejercicio juicioso de planeación y de asignación de recursos para atender a la población desplazada, que debe materializarse en la formulación adecuada de los PIU,s, la inclusión del presupuesto necesario para ejecutar sus programas, su articulación con los planes de desarrollo, o en últimas, su inserción con los PAT,s, situación que todavía esta lejos de concretarse.

Estas fallas ya se encontraban presentes en el 2010. En efecto, mediante el auto 383 esta Sala se pronunció acerca de las falencias que acompañan tal proceso de asistencia realizado por el Gobierno Nacional resaltando su falta de idoneidad y la inexistencia de “un verdadero acompañamiento técnico y de articulación de esfuerzos que sea útil para la superación del estado de cosas inconstitucional” (énfasis agregado)<sup>184</sup>. Y enfatizó en que a pesar de los esfuerzos realizados la atención efectiva de la población desplazada todavía se encuentra supeditada a diferentes factores que se pueden presentar a nivel territorial<sup>185</sup>.

---

la Nación. *Respuesta a la orden decimotercera del auto del 24 de mayo de 2012 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T.025 de 2004 y sus autos complementarios de la Corte Constitucional*, presentado el 30 de agosto de 2012, pág 9.

<sup>183</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 11.

<sup>184</sup> “La Corte no desconoce los esfuerzos que ha realizado el Grupo de Coordinación Territorial del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) para capacitar funcionarios de algunos municipios priorizados del país, y acompañar los procesos de diseño, ajuste y reformulación de los planes integrales únicos. No obstante, es evidente para esta Corporación, que las acciones de ese Ministerio han estado muy lejos de ser idóneas para asegurar una verdadera coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, no sólo por el bajo impacto que ha tenido, la escasa cobertura de ese proceso de acompañamiento, limitado a unas cuantas entidades territoriales y a contactos esporádicos con las entidades territoriales, concentrados principalmente en la solicitud de información, pero sin que exista un verdadero acompañamiento técnico y de articulación de esfuerzos que sea útil para la superación del estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente, resalta la Sala Especial de Seguimiento, que la labor de coordinación es una función que debe ser permanente y se debe extender a todos los departamentos y municipios del país, dada la extensión del fenómeno del desplazamiento, empezando por aquellos que el Ministerio del Interior y de Justicia ha priorizado. En definitiva, esto, no ha sucedido, como lo pone de presente el diagnóstico de los diferentes informes recibidos por la Corte, en donde queda en evidencia que la existencia de falencias estructurales en materia de PIU, y que han sido señaladas de tiempo atrás, continúan”. Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>185</sup> “Parte de las deficiencias mencionadas recaen en una falta de compromiso de algunos gobernadores y alcaldes para impulsar los procesos respectivos en su entidad territorial, pero también se deben en buena parte a las deficiencias en los procesos de acompañamiento a las entidades territoriales, por parte de las entidades nacionales (...) la Corte comparte lo dicho por el ACNUR en su informe del 21 de enero de 2010, de que el acompañamiento “debe ir más allá de la presentación de información y realización de talleres”. Dado que las principales dificultades detectadas para la formulación de PIUs y su incorporación a los planes de desarrollo son de orden técnico y presupuestal, es claro que un acompañamiento como el que ha brindado hasta ahora el Ministerio del Interior es claramente insuficiente, y se requiere además que el Departamento Nacional de

Por lo tanto, actualmente y al igual que como ocurría desde el 2010, el acceso efectivo de la población desplazada a la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia de manera oportuna y completa todavía queda sometida a las distintas contingencias que pueda afectar a cada entidad territorial, por lo que no se entrega en términos de igualdad.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta ocasión la Corte considera que es necesario hacer algunas precisiones acerca de la responsabilidad de la nación en la garantía de los derechos de la población desplazada que tienen que ser garantizados por parte de entidades del orden territorial, particularmente, la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia. En efecto, de acuerdo con el modelo de ordenamiento territorial colombiano la atención de la población desplazada requiere de la intervención conjunta y articulada de la Nación y de las entidades territoriales para que la respuesta estatal sea efectiva y en términos de igualdad. Así, es responsabilidad de la Nación implementar un modelo de corresponsabilidad con las entidades territoriales para la atención de la población desplazada<sup>186</sup>. Lo anterior se enmarca en los lineamientos trazados a lo largo de la jurisprudencia constitucional relativos a la importancia que adquiere el municipio, en tanto “piedra angular del edificio territorial del Estado”<sup>187</sup>, como la instancia privilegiada para solucionar los problemas locales. La responsabilidad que el legislador ha asignado paulatinamente a las entidades territoriales en materia de ayuda humanitaria inmediata o de urgencia hace parte de la implementación de tal modelo.

Sin embargo, esto no desliga a la Nación bajo ninguna circunstancia de su obligación de garantizar el acceso efectivo de la población desplazada a sus derechos, y de manera especial por su estrecha relación con el derecho fundamental al mínimo vital, a la ayuda humanitaria durante el lapso que demora el registro; así lo ha plasmado el legislador en otras ocasiones<sup>188</sup>. Esto responde a dos razones que circunscriben el papel preponderante que se le ha otorgado al municipio en la atención de la población que se encuentra bajo su

---

Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participen activamente en ese acompañamiento” (énfasis agregado). Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>186</sup> De hecho, la ausencia de un sistema adecuado de corresponsabilidad es una de las razones identificadas por la Corte Constitucional que impiden la superación del estado de cosas inconstitucional “*uno de los mayores obstáculos (...) en materia de atención integral a la población desplazada es (...) la debilidad y falta de coordinación institucional (...) y la falta de clarificación, de asunción y de cumplimiento de reglas precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada*”. Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>187</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes).

<sup>188</sup> A manera de ejemplo, este es el sentido que precisamente plasmó el legislador en la ley 1190 de 2008 por medio de la cual fijó un conjunto de obligaciones en cabeza de las entidades territoriales, entre las cuales estableció la responsabilidad de formular, implementar y articular los planes de atención de la población desplazada dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos locales, manteniendo en el nivel nacional la obligación de adoptar los mecanismos que garanticen que lo anterior tenga lugar. La citada ley dispone que “El Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, determinarán los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos, (PIU) y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales” (énfasis agregado)”. En esa medida, el legislador no hizo depender la garantía de los derechos de la población desplazada de las contingencias en las que pueda encontrarse cada entidad territorial, lo que es aún más evidente cuando lo que está en juego es su subsistencia mínima por medio de la ayuda inmediata.

territorio. Por un lado, en los asuntos que son de interés nacional, tal como ocurre con el fenómeno del desplazamiento forzado<sup>189</sup>, la Nación conserva sus potestades de intervención: “sería un despropósito que un asunto de interés general se regule por criterios seccionales o locales”<sup>190</sup>. En estos casos “la intervención de los órganos del nivel nacional se justifica, no tanto con fundamento en el principio de subsidiariedad, sino con fundamento en que se trata de un asunto que rebasa el mero interés municipal y es por el contrario un asunto de interés nacional”<sup>191</sup>. Por el otro, incluso si se considera que es un asunto local, “la Nación está llamada a apoyar e intervenir en la gestión de las entidades territoriales que carecen de la capacidad presupuestal o institucional para cumplir a cabalidad sus obligaciones constitucionales o legales”<sup>192</sup>. De todas formas, la Nación sigue siendo el primer responsable en la garantía de los derechos de la población desplazada, sobre todo si lo que está en juego es la subsistencia mínima mientras se hace el registro. Esta posición fue adoptada por esta Corporación en el 2009<sup>193</sup> y reiterada en el 2010<sup>194</sup>.

En esta ocasión la Sala Especial de Seguimiento reitera esta postura. Es inaceptable que la implementación de un modelo de corresponsabilidad se traduzca en que la garantía del derecho al mínimo vital de la población desplazada quede supeditada a las circunstancias y capacidades dispares de cada entidad territorial. Esta Sala rechaza enfáticamente que si la entidad territorial no entrega la ayuda inmediata o de urgencia, sea por la razón que

---

<sup>189</sup> El desplazamiento forzado en Colombia ha sido considerado por esta Corporación como “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y como “un serio peligro para la sociedad política colombiana”. Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>190</sup> Corte Constitucional. C-497ª de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo). En ese sentido, la Sala Especial de Seguimiento ha reiterado que: “en la medida en que el principio de autonomía territorial únicamente confiere la capacidad de autogestión a las entidades territoriales respecto de aquellos asuntos que tienen un carácter local o regional, cuando dicho asunto trasciende este ámbito, como ocurre precisamente con el fenómeno del desplazamiento forzado, la Nación conserva sus facultades de intervención”. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>191</sup> Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>192</sup> La Sala Especial de Seguimiento ha considerado que, en términos generales, la atención de la población desplazada debe seguir los siguientes parámetros: “la regla general es que se debe dar aplicación al principio de concurrencia, de modo que en principio, todos los niveles territoriales deben confluir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la atención del desplazamiento forzado; en tal sentido, todas las instancias territoriales (del nivel nacional, departamental y municipal) deben realizar los esfuerzos institucionales necesarios para garantizar los derechos constitucionales de la población desplazada (...) Ahora bien, el nivel de corresponsabilidad entre la Nación y las instancias territoriales debe ser determinado en función del municipio, su volumen de población desplazada, sus prioridades e intereses, y su situación fiscal, presupuestal, social y económica. En estas circunstancias, la pretensión de que la corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales sea compartida por partes iguales, es tan solo un punto de referencia que puede ser variado cuando en función de los criterios anteriores, se establezca la necesidad de variar la proporción igualitarista.” Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>193</sup> “Ni la Constitución ni la Ley eximen a la Nación de sus competencias y deberes como principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados en todo el territorio nacional, y que resulta necesario concretizar la implementación de los principios de corresponsabilidad, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales en la prevención del desplazamiento y la atención integral a la población víctima de desplazamiento” (énfasis agregado). Corte Constitucional. Auto 314 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>194</sup> “La población desplazada no puede ver comprometido el goce efectivo de sus derechos por encontrarse en una determinada entidad territorial y no en otra. La Nación, debe entonces garantizar un esquema que permita similitudes en la respuesta al desplazamiento entrando a apoyar con mayor intensidad a aquellas entidades territoriales que por sí mismas, no puedan asumir sus compromisos con la población desplazada” (énfasis agregado). Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

sea, la población desplazada quede a la deriva, desprotegida mientras se realiza el registro, tal como se ha constatado en varias ocasiones por esta Corporación y ha sido diagnosticado detalladamente en este pronunciamiento.

En esa medida, las diferentes actuaciones de coordinación nación-territorio que ha realizado el Gobierno Nacional son un ejercicio necesario e imprescindible para fortalecer la capacidad institucional de las entidades locales y su articulación con las nacionales. Si tales estrategias, que han consistido preponderantemente en facilitarle a los entes territoriales el cumplimiento de sus responsabilidades en la entrega de la ayuda inmediata o de urgencia -a través de una orientación consistente en recomendaciones, recordatorios, realización de talleres, elaboración de guías y manuales-, no han recibido la respuesta esperada por parte de las autoridades locales es necesario realizar un análisis ulterior acerca de las razones que explican tal situación, y si es el caso, la adopción de medidas y el establecimiento de responsabilidades ante incumplimientos injustificados, al igual que la realización de los ajustes pertinentes a tal estrategia de coordinación. Tal análisis y la adopción de las medidas correctivas son, sin lugar a dudas, urgentes. Pero la atención efectiva de la población desplazada en temas en los que está involucrado directamente su mínimo vital, como es el caso de la ayuda inmediata, no puede comprometerse ni quedar supeditada al éxito de tales estrategias, sino que la Nación tiene que garantizar la entrega efectiva de la ayuda mientras tales ajustes tienen lugar. En esa medida, la responsabilidad de la Nación no se agota en realizar tales acciones de coordinación como si a partir de ese momento se sustrajera de la obligación de garantizar que la población desplazada acceda a una entrega oportuna, completa, y en términos de igualdad de la ayuda inmediata, y como si a partir de la culminación de tales acciones la responsabilidad recayera exclusivamente en las entidades territoriales. Por el contrario, persisten sus obligaciones en tanto principal responsable de asegurar los derechos de la población desplazada en todo el territorio nacional respecto de la entrega de la ayuda inmediata en los términos descritos.

A partir de lo anterior, y a pesar de que estas falencias ya se habían identificado en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)<sup>195</sup>, esta Corporación considera que la estrategia de asesoramiento a las entidades territoriales realizada por el Gobierno Nacional para facilitarles el ejercicio de sus responsabilidades en la entrega de la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia sigue siendo insuficiente, lo que trae consigo la perpetuación de la situación de extrema vulnerabilidad en los días siguientes al desplazamiento en la que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada, y que la Nación mantiene la responsabilidad de garantizar que toda la población desplazada tenga acceso a la ayuda

---

<sup>195</sup> La Corte Constitucional le ordenó al gobierno informar de manera clara y precisa acerca de: “la aplicación práctica de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia en los casos en los que la capacidad de las entidades territoriales no asegura una atención adecuada y oportuna a la población desplazada en la fase de emergencia, y los resultados concretos de esa aplicación”

humanitaria inmediata o de urgencia de manera oportuna, integral y en términos de igualdad.

*1.2.2. Valoración de la respuesta estatal en relación con el conjunto de falencias relacionadas con la ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional de acuerdo con el principio de subsidiariedad.*

En relación con la ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional que tienen que respaldar la actuación de los municipios cuando estos no cuentan con la capacidad ni los recursos para entregar la ayuda inmediata o de urgencia, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la respuesta del Gobierno se centra en el trámite a la orden segunda del auto 383 de 2010<sup>196</sup>. En el informe de agosto de 2012, a partir de las solicitudes presupuestales elevadas por las entidades territoriales en el marco del ejercicio ordenado por la Corte Constitucional, el Gobierno propuso un ejercicio para dar “aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre el nivel nacional y el nivel territorial”<sup>197</sup>, el cual sería implementado durante el último trimestre del año 2012.

Al respecto, la Corte considera que la propuesta del Gobierno Nacional no apunta a ofrecer una solución que sea más duradera, estable, con una cobertura más amplia y fruto de un mayor ejercicio de planeación, distinta del trámite a través de acuerdos administrativos de algunas de las solicitudes presupuestales elevadas por algunas entidades territoriales en el marco del auto 383 de 2010. En efecto, para lograr el objetivo que se propone de “brindar apoyo a los municipios con menor capacidad institucional, técnica y/o financiera, en la entrega individual de ayuda humanitaria y atención inmediata”<sup>198</sup>, el Gobierno Nacional prevé reglamentar “la operatividad de la entrega de los apoyos

---

<sup>196</sup> “**Segundo.- ORDENAR** a todas las entidades territoriales y a las entidades del orden nacional que hacen parte del SNAIPD, dar aplicación a los principios de concurrencia y subsidiariedad en los términos señalados en la sección 9 de esta providencia. Con este fin, el Ministerio del Interior y de Justicia, como coordinador de los esfuerzos y compromisos para la atención de la población desplazada de la Nación y las entidades territoriales, debe asegurarse, dentro del mes siguiente a la comunicación del presente auto, que todas y cada una de las entidades territoriales priorizadas conozcan su contenido y las decisiones tomadas en este auto, y un mes adicional al primero para comunicar su contenido al resto de entidades territoriales receptoras o expulsoras de población desplazada. Igualmente, **ORDENAR** a las autoridades de las entidades territoriales que requieran la ayuda del gobierno nacional en materia presupuestal, que antes del 30 de julio de 2011 realicen la respectiva solicitud debidamente sustentada. Si el gobierno no responde expresamente la solicitud antes del 30 de septiembre de 2011, se entenderá que el gobierno brindará el apoyo en los términos solicitados por la entidad territorial. Y a la inversa, si la entidad territorial no presenta la solicitud oportunamente, se presumirá que cuenta con el presupuesto necesario para atender debidamente a las víctimas del desplazamiento forzado en su territorio”. Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>197</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 33.

<sup>198</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 33.

entregados en cumplimiento del Auto 383 de 2010”<sup>199</sup>. El mecanismo a través del cual se llevará a cabo el objetivo anterior es “un acuerdo entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y cada entidad territorial, que no implica la entrega ni transferencia de recursos y tendrá vigencia desde la fecha de formalización hasta el 31 de diciembre del mismo año [2012]”<sup>200</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior el Gobierno busca tramitar las 70 solicitudes presupuestales del mismo número de entidades territoriales que fueron priorizadas en el marco de la orden segunda del auto 383 de 2010.

La Sala Especial de Seguimiento reconoce el esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional en cumplimiento del auto 383 de 2010, pero considera que es insuficiente frente a la magnitud del fenómeno del desplazamiento y a la obligación que recae en la Nación de apoyar a las entidades territoriales en aplicación del principio de subsidiariedad. Sobre el particular, esta Sala Especial de Seguimiento considera necesario precisar que cuando las falencias en la entrega de la ayuda inmediata o de urgencia detectadas a nivel de las entidades territoriales responden al hecho de que éstas se encuentran en dificultades presupuestales e institucionales que les impiden asignar los recursos necesarios para prestar adecuadamente esa ayuda, tal como se constató en el diagnóstico de esta providencia, la responsabilidad de las instancias superiores se acentúa pues deben asumir mayores compromisos en tales hipótesis en aplicación del principio constitucional de subsidiariedad (artículo 288 C.P.). Más precisamente, en estas situaciones se activa una obligación subsidiaria en el departamento y en la Nación consistente en apoyar a cada una de las entidades territoriales de menor jerarquía que se encuentren incapacitadas para entregar la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia<sup>201</sup>. Bajo ninguna circunstancia esta Corporación ha aceptado que ese tipo de limitaciones, como las que provienen de acuerdos de reestructuración de

---

<sup>199</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 33.

<sup>200</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 33.

<sup>201</sup> “Sin desconocer que existe una cláusula general de competencia primaria de los municipios en relación con la atención que deben brindar a la población desplazada que se asienta en su territorio y que impide que se marginen de esa obligación, las dificultades en términos de capacidad institucional, presupuestal y operativa de muchos municipios, exigen una complementación de esa regla de tal manera que repercuta en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada (...) Cuando un municipio no puede asumir sus responsabilidades, en las circunstancias anteriormente anotadas, tiene una competencia residual subsidiaria, primero el departamento y luego la Nación, cuando el departamento no pueda hacerlo, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional quien, dadas sus funciones legales de atención y como coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD, está obligada a asumir integralmente la atención de esta población, bien sea directamente o de manera articulada con las demás entidades que hacen parte del SNAIPD” (énfasis agregado). Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), que reitera lo establecido en el auto 007 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda), que sostiene lo siguiente: “En aquellas entidades territoriales que por su precaria capacidad presupuestal y administrativa no puedan atender a la población desplazada, las entidades nacionales en virtud del principio de subsidiariedad, deberán realizar todas las acciones y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, sin que para ello constituya un obstáculo la autonomía de las entidades territoriales, que, como lo ha reiterado esta Sala, no se opone a que la Nación cumpla sus obligaciones respecto de los derechos de la población desplazada, ni puede ser invocada para disculpar la permanencia de fallas claramente identificadas”.

pasivos, se traduzcan en una vulneración de lo derechos fundamentales de la población desplazada<sup>202</sup>.

La aplicación del principio de subsidiariedad implica adoptar medidas que por su naturaleza constitucional y su repercusión en la entrega de la ayuda inmediata o de urgencia de manera oportuna y completa en términos de igualdad, tienen que exceder la realización de un ejercicio puntual como el propuesto por el Gobierno Nacional. Más que la realización de algunos acuerdos aislados, la aplicación del principio de subsidiariedad implica la definición y el establecimiento de compromisos concretos. Se trata de un tema de tal importancia constitucional que tiene que estar en el centro de las acciones del Gobierno; debe tener una marcada vocación de sostenibilidad en el tiempo; cobertura nacional, y contar como mínimo con “un mecanismo administrativo y financiero de alerta, que identificara que frente a la incapacidad presupuestal del municipio, la Nación y el departamento entrarían a cubrir lo referente a la atención a la población desplazada. Este es un compromiso que se deriva de la Constitución y cuyo cumplimiento para la Nación es ineludible”<sup>203</sup>. Todos estos aspectos, a su vez, deben contar con los respectivos soportes legales, reglamentarios y presupuestales que los posibiliten. Por lo tanto, la aplicación de dicho principio no debe depender de una decisión discrecional y facultativa de la Unidad para la Atención de Víctimas, pues es una obligación ineludible en la que se encuentra la Nación de apoyar a las entidades territoriales en todos aquellos casos en los que no se encuentran en capacidad para atender a la población desplazada para lograr el goce efectivo de sus derechos.

Esta situación, sin embargo, no exime totalmente a las entidades territoriales de sus responsabilidades con la población desplazada en materia de ayuda humanitaria de urgencia. Al respecto, esta Sala Especial de Seguimiento ya había afirmado que:

“dada la responsabilidad compartida que tienen la Nación y todas las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, aun en aquellos casos en los que se dé aplicación al principio de subsidiariedad, el Gobierno Nacional deberá identificar conjuntamente con la entidad territorial concernida, y teniendo en cuenta la oferta institucional disponible, la forma como ésta puede contribuir a la atención de esta población”<sup>204</sup>.

Esto responde al carácter gradual de la aplicación del principio de subsidiariedad. La entidad de mayor jerarquía que interviene debe, dependiendo de la situación, asumir el ejercicio de las competencias y funciones de la entidad territorial de menor rango que no puede ejercerlas de

---

<sup>202</sup>Teniendo en cuenta que la falta de atención a la población desplazada puede violar sus derechos, tal como ha quedado constatado por la Corte, es preciso insistir que los acuerdos de reestructuración de pasivos, no puede en ningún caso conllevar a la vulneración de derechos fundamentales por la falta de prestación del servicio que corresponde a las entidades territoriales”. Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>203</sup> Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>204</sup> Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

manera independiente o que no cumple con los objetivos y la eficacia esperada<sup>205</sup>, o colaborar en el ejercicio de las mismas<sup>206</sup>. La aplicación de este principio requiere de distintos pasos, de tal manera que la intromisión de los niveles superiores es cada vez mayor en la medida en que se vayan descartando los pasos iniciales. Sobre el particular es bastante ilustrativo el salvamento de voto del magistrado Cifuentes en la sentencia C-263 de 1996.

(i) Se debe constatar que la entidad territorial “menor” es manifiestamente ineficiente para la prestación de un determinado servicio o la adopción de una determinada decisión, de acuerdo con los objetivos esperados; (ii) la entidad territorial superior debe haber intentado, como primera medida de apoyo, el restablecimiento de la capacidad de acción de la entidad territorial inferior; (iii) debe quedar demostrado que la entidad territorial mayor ha utilizado todos los mecanismos a su alcance para preservar, al máximo posible, la competencia decisoria de la entidad territorial de menor envergadura; y, (iv) de haber llegado a asumir la competencia, la entidad territorial superior debe demostrar que la ejerció de conformidad con los intereses de la entidad territorial inferior a la que ha suplido.

Vale la pena resaltar que la colaboración de la entidad superior con la entidad “menor” en el ejercicio de sus funciones, o la asunción las mismas, depende de su grado de incapacidad. Así, en los pasos (ii) y (iii), de lo que se trata es de colaborar con la entidad “menor” tratando de mantener al máximo su capacidad decisoria, mientras que en el paso (iv) se está asumiendo el ejercicio de sus competencias. Esta medida es tan drástica que se tiene que verificar, en el paso (iii), que se tomaron todas las medidas a la mano para preservar la competencia decisoria de la entidad “menor”.

Tal como se explicó, dentro de las responsabilidades que persisten en cabeza de la entidad territorial para contribuir a la atención de la población desplazada se mantiene, como mínimo, la obligación del municipio en la agencia del derecho a la ayuda humanitaria ante la autoridad superior, la cual asume la obligación de entregar dicha ayuda. Este procedimiento tiene que ser fluido, planeado y concertado de tal manera que la entrega de la ayuda humanitaria inmediata sea efectiva, oportuna e integral.

Para garantizar la entrega de la ayuda inmediata o de urgencia de manera completa y oportuna en términos de igualdad en el marco de las dificultades presupuestales e institucionales que les impiden a las entidades territoriales asignar los recursos necesarios para prestar adecuadamente esa ayuda, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, es indispensable lograr un compromiso real y efectivo del nivel nacional y del departamental en los términos expuestos. Es decir, mediante la colaboración con las entidades de menor nivel en el ejercicio de las responsabilidades y competencias en materia de la ayuda inmediata o de urgencia, o si es el caso, asumiendo el ejercicio de

<sup>205</sup>Corte constitucional. Sentencia C-1051 de 2001 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

<sup>206</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

las mismas. El ejercicio propuesto por el Gobierno Nacional no deja de ser una respuesta paliativa y puntual que no cumple con los parámetros mínimos que deben acompañar la implementación de un principio de importancia constitucional como el de subsidiariedad.

A partir de estas consideraciones, esta Sala Especial considera que en relación con el grupo de falencias diagnosticadas en esta providencia relativas a la ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional que tienen que respaldar la actuación de los municipios cuando estos no cuentan con la capacidad ni los recursos para entregar la ayuda inmediata, que ya había sido identificada en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)<sup>207</sup>, el ejercicio propuesto por el Gobierno<sup>208</sup> es insuficiente, lo que trae consigo la perpetuación de la situación de vulnerabilidad extrema que es propia de los días siguientes al desplazamiento en la que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada. Ante esta situación, la Nación asume una responsabilidad acentuada de garantizar que toda la población desplazada tenga acceso a la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia de manera oportuna, integral y en términos de igualdad, ya sea mediante la colaboración con el nivel local o la asunción de sus competencias, dependiendo de su capacidad.

Esta Corporación considera que la necesidad de un sistema de corresponsabilidad adecuado entre la Nación y las entidades territoriales que garantice la entrega de la ayuda inmediata en términos de igualdad con la consecuente aplicación del principio de subsidiariedad cuando sea necesario, se hace aún más importante en el marco del nuevo esquema de atención a las víctimas. Lo anterior responde a una razón principal: con el paso del tiempo el Gobierno Nacional ha venido estableciendo mayores responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales sin que sea claro que éstas hayan adquirido la capacidad técnica, administrativa y presupuestal para asumirlas. A manera de ejemplo, mientras el artículo 9 del decreto 2569 del 2000 establecía que la decisión acerca de la inscripción en el registro no podía tomar más de quince (15) días hábiles, el artículo 156 de la ley 1448 de 2011 establece que tal decisión no puede exceder los sesenta (60) días hábiles. Teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen que entregar la ayuda inmediata o de urgencia mientras se hace la inscripción en el registro, con la nueva normatividad asumen esa responsabilidad por un periodo notablemente mayor, y en consecuencia, la Nación se descarga de esa obligación por ese periodo de tiempo. Lo anterior también se hace evidente si se tiene en cuenta

---

<sup>207</sup> La Corte le ordenó al gobierno que informara de manera clara y precisa acerca de: “las medidas adoptadas para asegurar que en aquellos municipios donde la falta de capacidad o de recursos de la entidad territorial, imposibilita una atención adecuada a la población desplazada mientras Acción Social decide sobre su inclusión en el RUPD, dicha falta de capacidad o la demora excesiva en el tiempo de respuesta sobre la inclusión se traduzca en una nueva fuente de violación de los derechos de la población desplazada”.

<sup>208</sup> Para dar “aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre el nivel nacional y el nivel territorial”. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 33.

el artículo cuarto de la resolución 3069 del 2010 de Acción Social que establecía que la ayuda inmediata “comprende los componentes de asistencia alimentaria y albergue temporal hasta por (1) mes, según las estrategias de cada territorio”. Como se puede notar, en un poco más de un año (entre el 12 de mayo de 2010, fecha en la cual se expidió tal resolución, y el 10 de junio de 2011, fecha en la cual se expidió la ley 1448 de 2011) se duplicó el tiempo durante el cual las entidades territoriales tienen que asumir la responsabilidad de entregar la ayuda humanitaria inmediata, lo cual permite entrever que en ese periodo de tiempo tan corto no se adoptaron las medidas necesarias para fortalecer su capacidad administrativa, institucional y presupuestal para asumir tal responsabilidad.

Si bien es un avance que el decreto 4800 de 2011 establezca en varios de sus artículos que el nuevo esquema de atención a las víctimas deberá tener en cuenta el principio de subsidiariedad, la reglamentación es en algunas ocasiones vaga e imprecisa. En relación con la entrega de la ayuda humanitaria de urgencia, el artículo 106 dispone que deberá ser prestada en principio por parte de las entidades territoriales del nivel municipal sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, no determina bajo qué criterios se aplica tal principio, ni en qué casos, ni bajo qué mecanismos, ni qué instancia colabora o asume tal responsabilidad, lo que refleja falta de claridad en la asignación de competencias para atender la entrega de la ayuda humanitaria en esta primera etapa que puede ser la más crítica de todas<sup>209</sup>.

Por esta razón, esta Corporación advierte que este nuevo marco normativo no puede traducirse en ningún momento en que el Estado incumpla su obligación de atender a la población desplazada en los días y semanas que siguen al desarraigo, a través de una reglamentación que descargue a la Nación de tal responsabilidad atribuyéndola a unas entidades territoriales que no se encuentra en capacidad de cumplirlas. Por el contrario, se hace necesario que se establezca un sistema adecuado de corresponsabilidad que contemple y prevea la aplicación adecuada del principio de subsidiariedad cuando sea el caso.

### *1.2.3. Valoración de la respuesta estatal en relación con el conjunto de falencias que se encuentran en cabeza de las autoridades del nivel nacional que repercute en la imposición de cargas excesivas en las entidades territoriales.*

---

<sup>209</sup> Sobre este tema la Corte Constitucional ya había llamado la atención en el 2010, cuando afirmó que: “si bien la Ley 1190 de 2009 y el Decreto 1997 de 2009 reglamentario de dicha ley, presentan regulaciones y avances en la materia, subsiste la necesidad de una implementación efectiva de estas regulaciones para el logro del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, puesto que no todos los instrumentos diseñados por el Ministerio del Interior y de Justicia cumplen con los criterios cualitativos requeridos para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional. La Corporación reiteró que se requiere de manera urgente e inaplazable“(…) (iv) *determinar reglas claras y precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales, para la implementación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, en materia de atención a la población desplazada*”. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

Y en relación con el tercer grupo de falencias que se encuentran en cabeza de las autoridades del nivel nacional, como la excesiva centralización y demora en el trámite de las solicitudes de registro y de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, que repercute en la imposición de cargas excesivas en las entidades territoriales, la respuesta del Gobierno consistió en defender tal modelo argumentando que representa menores costos operativos, administrativos y de producción; en recordar el modelo de atención primaria implementado desde 2009 para atender a la población desplazada; y en informar que el desembolso de los recursos se hace a través de un único operador nacional con un total de 378 sucursales bancarias en los 32 departamentos del país, que ha reducido los costos de operación.

La Corte considera, por un lado, que esta información no se corresponde con lo solicitado por esta misma Sala Especial en el auto 219 de 2011, en cuyo numeral 208 se preguntó por cuáles fueron los ajustes realizados en términos operativos y de capacidad institucional para solucionar las críticas sobre excesiva centralización y demora en la atención de la población desplazada. La respuesta del Gobierno se reduce, entonces, a informar acerca del funcionamiento de la entidad sin dar cuenta de los ajustes solicitados por esta Corporación para superar sus problemas de centralización y demora.

Por el otro, para la Corte Constitucional no son de recibo los argumentos que restringen el acceso de la población desplazada a la ayuda humanitaria por razones presupuestales tal como fue manifestado por el Gobierno Nacional. En primer lugar, en los documentos presentados por el Gobierno no se expone siquiera una cuantificación de la disminución de los costos operativos, administrativos y de producción, que justifique el mantenimiento del actual modelo ni aportan algún otro tipo de información que soporte su aducida reducción<sup>210</sup>.

Pero más importante aún, esta Sala considera que es necesario recordar que los problemas relacionados con la demora en el procedimiento centralizado de valoración de las declaraciones de inclusión en el registro y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, traen consigo un desequilibrio y una sobre carga presupuestal e institucional en las entidades territoriales que asumen tal responsabilidad, lo que genera demoras para atender a la población, dificulta la entrega de todos los bienes necesarios, y provoca una ruptura entre la entrega de la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia, lo que implica una vulneración del derecho al mínimo vital de la población

---

<sup>210</sup> Las mismas inquietudes le surgen a la Comisión de Seguimiento cuando se pregunta por “cuáles son los ahorros realizados por la puesta en marcha de un modelo centralizado. Menos aún, cómo esta forma de atención aporta a la inclusión de la población desplazada y al reconocimiento de su dignidad”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios a los informes del 11 y del 24 de noviembre de 2011 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en el auto 219 de 2011*, presentado en enero de 2012, pág 66.

desplazada y un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia. La Corte Constitucional considera que es inaceptable defender un modelo que presenta semejantes características y dificultades bajo el argumento de incurrir en menores costos operativos, administrativos y de producción, sin adoptar las medidas necesarias para responder a los efectos negativos que produce sobre el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y que han sido diagnosticados en varias ocasiones con anterioridad.

Para esta Sala Especial de Seguimiento el aumento del plazo de quince (15) a sesenta (60) días hábiles para realizar la inscripción en el registro eleva a nivel reglamentario lo que en su momento se consideró, y aún se considera, una falencia operativa en el proceso de valoración de las declaraciones. Al respecto, esta Sala considera que frente a un problema de estos, que fue diagnosticado en pronunciamientos anteriores, la salida no puede consistir simplemente en obviar la dificultad que aqueja al nivel nacional y descargar la responsabilidad en las entidades territoriales sin asegurar que éstas se encuentran en condiciones para asumirlas. Si el Gobierno Nacional insiste en seguir con este modelo centralizado, en tanto instancia encargada de diseñar y ejecutar la política pública de atención a la población desplazada, mantiene la responsabilidad de respaldar a las entidades territoriales para que soporten las cargas que tienen que asumir por tal modelo centralizado dado que la entrega de la ayuda inmediata no puede depender de las contingencias a las que pueda enfrentarse cada entidad territorial. Sin embargo, tal como se expuso en las consideraciones anteriores, el escenario de respaldo efectivo a las entidades territoriales que debería garantizar el Gobierno si lo que busca es defender su modelo de gestión excesivamente centralizado, se encuentra lejos de realizarse.

A partir de estas consideraciones, la Corte Constitucional considera que la respuesta del Gobierno Nacional frente a las falencias identificadas en materia de excesiva centralización en el trámite de las solicitudes de registro y de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, que ya habían sido identificadas en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)<sup>211</sup>, es inaceptable en un estado social de derecho y que acarrea la perpetuación de la situación de vulnerabilidad extrema que es propia de los días siguientes al desplazamiento en la que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada.

## **2. Consideraciones respecto de las falencias identificadas en materia de ayuda humanitaria de emergencia y de la respuesta estatal.**

---

<sup>211</sup> La Corte le ordenó al gobierno nacional que informara de manera clara y precisa acerca de: “Los ajustes realizados en términos de operatividad y capacidad institucional de Acción Social para dar respuesta a las críticas sobre excesiva centralización y demora de la atención efectiva a la población desplazada”.

## **2.1. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de las falencias identificadas en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia.**

### *2.1.1. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de las dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal*

A pesar de que las autoridades estatales tienen la responsabilidad general de garantizar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a través de un trato acorde con la dignidad humana y respetuoso de los derechos de la población desplazada, en el diagnóstico realizado en esta providencia y en algunos de los autos de seguimiento que se han pronunciado sobre la materia, es claro que la población desplazada todavía se encuentra sometida a realizar un peregrinaje institucional para recibir la ayuda humanitaria de emergencia debido a las dificultades a las que se enfrenta para acceder a la oferta estatal.

En los casos en los que la población desplazada no tiene acceso a la ayuda humanitaria de emergencia en aquellos lugares que no cuentan con la presencia de puntos de atención, ya sea porque no tienen presencia donde deberían, porque los enlaces no funcionan adecuadamente o porque las jornadas de atención son insuficientes, la población desplazada se ve forzada en algunas ocasiones a emprender largos viajes, realizar esfuerzos económicos significativos, y efectuar largas esperas ante distintas instituciones del Estado para poder acceder a dicha ayuda. En muchas ocasiones, como se constató en el diagnóstico, a pesar de estos esfuerzos realizados la población desplazada no recibe una atención definitiva y directa frente a su situación, sino que, por el contrario, recibe un trato que no es acorde con su protección constitucional por parte de los funcionarios encargados de atenderla; estas fallas también repercuten en que la ayuda no se entregue de manera urgente e inmediata. En otras situaciones, cuando la población desplazada no puede sortear todas estas trabas institucionales, o cuando el conflicto armado dificulta el acceso a la oferta institucional, la población desplazada simplemente se queda sin acceso a los bienes que hacen parte de la ayuda humanitaria.

Como se explicó en la sección pasada (ver 3.1.), la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que las autoridades responsables no le pueden imponer cargas inaguantables a la población desplazada para la entrega de la ayuda humanitaria, como el peregrinaje institucional al que se encuentra sometida al tener que trasladarse a las distintas instituciones del Estado sin recibir una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación acorde con la dignidad humana y respetuosa de sus derechos. Esta situación pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. De la misma forma, esta Corporación ha considerado que la ayuda humanitaria debe tramitarse y entregarse de manera oportuna de acuerdo con su finalidad de satisfacer las necesidades mínimas indispensables de la población desplazada, razón por la cual ha sostenido que se vulnera el derecho a la subsistencia

mínima cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente, y cuando se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo, como quedó documentado en esta providencia (ver secciones 3.2.3.1. y 3.2.3.2.).

Por lo tanto, esta Sala Especial de Seguimiento declarará que las falencias relacionadas con las dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal implican una vulneración del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada y un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Así mismo, declarará que se vulnera el derecho a la igualdad cuando la población desplazada no puede sortear todas las trabas institucionales relacionadas con las restricciones en el acceso a la oferta estatal, o cuando el conflicto armado dificulta el acceso a la oferta institucional, de tal manera la población desplazada que se encuentra en estas circunstancias simplemente se queda sin acceso a los bienes que contempla la ayuda humanitaria, o los bienes y la atención que recibe varían en relación con aquellas situaciones.

#### *2.1.2. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de las falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales.*

En estas circunstancias las personas desplazadas por la violencia se encuentran ante otra faceta en la que tienen que padecer un verdadero peregrinaje institucional. En este caso las cargas inaguantables se manifiestan en la necesidad de interponer todos los recursos de legales, o al menos una muy buena parte de ellos, para que las autoridades responsables les reconozcan la ayuda humanitaria de emergencia.

Cuando la población desplazada tiene que realizar todo tipo de actuaciones, que van desde la formulación de peticiones verbales, interposición de derechos de petición y acciones de tutela, la realización de acuerdos con las autoridades nacionales, hasta la presentación de incidentes de desacato para obtener finalmente la ayuda de emergencia, en todos los casos que fueron documentados en esta providencia, la población desplazada no recibe una atención definitiva y directa frente a su situación, sino que, por el contrario, recibe un trato por parte de los funcionarios encargados de atenderla que no es acorde con su protección constitucional, quienes aplazan una y otra vez sus responsabilidades frente a esa población. Esta situación, como se expuso (ver sección 3.1.), pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. De igual manera, esta Corporación ha considerado que la ayuda humanitaria debe tramitarse y entregarse de manera oportuna de acuerdo con su finalidad de satisfacer las necesidades mínimas indispensables de la población desplazada, razón por la cual, ha sostenido que se vulnera el derecho a la subsistencia mínima cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente, y cuando se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo (ver secciones 3.2.3.1. y 3.2.3.2.), tal como ocurre con la brecha que se produce entre la entrega de la ayuda inmediata y la ayuda de emergencia como consecuencia de las demoras que acompañan este peregrinaje institucional.

Por lo tanto, esta Sala Especial de Seguimiento declarará que la necesidad en la que se encuentra la población desplazada de interponer todos los recursos legales para que las autoridades responsables reconozcan la ayuda humanitaria de emergencia pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia. De la misma forma, declarará que esta práctica implica una violación del derecho a la igualdad de la población desplazada teniendo en cuenta que, tal como se diagnosticó en este pronunciamiento, las personas desplazadas por la violencia que no interponen todos los recursos se encuentran en una situación desfavorable frente a quienes sí lo hacen.

Este peregrinaje institucional se encuentra acompañado en algunas ocasiones de prácticas realizadas por las autoridades responsables que son insensibles frente a las circunstancias materiales y las condiciones reales en las que se encuentra la población desplazada, como el no reconocimiento de la ayuda de emergencia por encontrarse en situaciones que no reflejan, por sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad -como la sola afiliación al sistema de seguridad social-; el deficiente funcionamiento de la prórroga -cuya entrega en algunas ocasiones ha estado supeditada a factores externos como la contratación de personal y la falta de aplicación de la prórroga automática en los casos establecidos en la jurisprudencia constitucional-; y la ausencia de un enfoque diferencial -no siempre se tienen en cuenta criterios diferenciales para su entrega. En todas estas situaciones se configura el escenario en el cual se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con las condiciones materiales y las circunstancias fácticas en las que se encuentra esa población (ver sección 3.2.1.1.), siendo estos factores los que deben determinar la procedencia de la ayuda humanitaria o de su prórroga, tal como se expuso con anterioridad.

Más precisamente, la Corte Constitucional ha establecido que la sola afiliación al sistema de seguridad social no elimina la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, y en esa medida, no le puede hacer perder los derechos que esa calidad le confiere (ver sección 3.2.1.1.). De igual manera, ha afirmado 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, implica una vulneración del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada (ver sección 3.2.1.1.). También ha sostenido que se desnaturaliza el sentido de la presunción constitucional de prórroga automática cuando se condiciona su reconocimiento a una previa evaluación de su vulnerabilidad o a la interposición de una solicitud en los casos en los que se acumulan distintos factores de debilidad (ver sección 3.2.1.1.).

Por lo tanto, esta Sala Especial declarará que las falencias identificadas en esta providencia relacionadas con el no reconocimiento de la ayuda humanitaria

por razones que no reflejan por sí mismas la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, con el deficiente funcionamiento de la prórroga, tanto a nivel general como la prórroga automática, y con la ausencia de un enfoque diferencial, ponen en riesgo y/o vulneran del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implican un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Esta Sala Especial también constató que las autoridades le han solicitado a la población desplazada un certificado de afiliación al régimen subsidiado de seguridad social para poder acceder a la ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga. En esta situación se configura el escenario en el cual se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley (ver sección 3.2.1.2).

Por lo tanto, esta Sala Especial declarará que las falencias identificadas en esta providencia relacionadas con el no reconocimiento de la ayuda de emergencia a la población desplazada porque las autoridades encargadas les exigen requisitos que no se encuentran en la ley implican una vulneración del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada y un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Sumado a lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento también encontró que las autoridades responsables reconocen a la población desplazada una ayuda humanitaria insuficiente que no alcanza para satisfacer las necesidades básicas de esa población. Esto responde, entre otras razones, a que no se tienen en cuenta las variaciones en el costo de vida entre los distintos municipios de manera tal que la ayuda no se adecua con las necesidades reales de la población desplazada y a que esta población no puede controvertir el proceso de valoración por medio del cual se define el monto, los rubros a entregar por concepto de ayuda humanitaria, y las rutas de priorización.

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga se debe otorgar de manera integral con la finalidad de satisfacer las necesidades mínimas indispensables de la población desplazada (ver sección 3.2.3). Por el contrario, ha considerado que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada cuando la asistencia humanitaria se entrega de manera incompleta o insuficiente de tal manera que perpetúa la situación de emergencia en la que se encuentra esa población al encontrarse en unas condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital (ver sección 3.2.3.1.).

En esa medida, esta Corporación declarará que los problemas concernientes a la falta de integralidad de la ayuda de emergencia reconocida, relacionados con la ausencia de mecanismos para controvertir los procesos de valoración y

con la ausencia de un análisis acerca de las variaciones en el costo de vida entre los distintos municipios implica una vulneración del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada y un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

*2.1.3. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de las falencias en relación con la entrega efectiva de la ayuda de emergencia y su prórroga: falta de notificación oportuna.*

A pesar de que únicamente la entrega efectiva de la ayuda humanitaria implica una materialización del derecho a la subsistencia mínima, en el diagnóstico realizado en esta providencia es claro que la política pública presenta algunas dificultades que impiden que su entrega se haga realidad debido a que no se desembolsan los recursos por razones relacionadas con fallas en la notificación. La Corte encontró ejemplos de lo anterior cuando la población desplazada no es notificada acerca del reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia de tal manera que no la puede reclamar oportunamente. Esto provoca, a su vez, que los recursos económicos que las autoridades nacionales colocan en las entidades territoriales a favor de los beneficiarios de la ayuda de emergencia se devuelven al nivel nacional, haciendo necesaria una nueva solicitud de ayuda por parte de la población desplazada cuya reprogramación por parte de las autoridades se demora de manera excesiva.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho fundamental al mínimo vital, expresado en el derecho de la población desplazada a una subsistencia mínima, se ve vulnerado cuando la entidad competente deja de notificar al interesado sobre la decisión que concede la ayuda humanitaria de emergencia. En efecto, cuando la población desplazada recurre al derecho de petición para solicitar bienes o servicios del Estado imprescindibles para satisfacer sus necesidades fundamentales, como ocurre con la solicitud de ayuda humanitaria, la Corte hapreciado que la notificación efectiva al interesado acerca de la decisión hace parte del núcleo fundamental del derecho de petición, el cual adquiere una protección reforzada por tratarse de población en situación de desplazamiento (ver sección 3.2.2.3.). En esa medida, esta Corporación ha reiterado que el cumplimiento de las autoridades nacionales en relación con la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia sólo se verifica cuando la persona en situación de desplazamiento adquiere conocimiento de dicha decisión y, luego de ello, recibe efectivamente el dinero o los componentes que hacen parte de la ayuda humanitaria concedida (ver sección 3.2.2.).

Por lo tanto, esta Sala Especial de Seguimiento declarará que las falencias relacionadas con la entrega efectiva de la ayuda de emergencia y su prórroga, como la falta de notificación oportuna, ponen en riesgo y/o vulneran del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implican un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

*2.1.4. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de la entrega inoportuna y con una baja cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga.*

Estos tres grupos de factores expuestos, sumados a la excesiva centralización de las autoridades nacionales en la operatividad en los procesos de registro y en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, con el correspondiente retraso y demora en las respuestas, se acompañan, como se expuso en el diagnóstico, de una entrega inoportuna y con una baja cobertura. Muchas de las dificultades identificadas en esta fase de atención se encuentran atravesadas por problemas presupuestales. A pesar de los grandes esfuerzos realizados en la materia estos siguen resultando insuficientes para solucionar los problemas de capacidad institucional que permitan garantizar la entrega de la ayuda humanitaria en términos de integralidad, calidad e igualdad. Un ejemplo de lo anterior son los argumentos que esgrimió el Gobierno para defender su modelo de atención centralizado. Pero más importante aún, tal como se expondrá en la evaluación de la respuesta del Gobierno a los problemas de falta oportunidad y baja cobertura en la entrega de la ayuda humanitaria, las demoras excesivas en los turnos responden a que no se asignan los recursos presupuestales suficientes para atender a toda la población desplazada durante la vigencia respectiva. Lo anterior fuerza nuevamente a la población desplazada a realizar un peregrinaje institucional para acceder a la ayuda, por un lado, y por el otro, se traduce en la perpetuación de su situación de emergencia que la hace dependiente de la ayuda humanitaria de emergencia.

Cuando la población desplazada eleva la solicitud de ayuda humanitaria o de su prórroga y no la recibe en un lapso de un semestre, un año, o incluso dos, como ha sido documentado en este pronunciamiento, se ve forzada a dirigirse una y otra vez, con el correspondiente cansancio, desesperanza y desgaste físico y mental, a las entidades responsables e interponer los recursos legales a su alcance para preguntar por la misma o solicitar su entrega en un periodo razonable. Ante esta situación las autoridades le informan, por medio de uno de los formatos que se ha dispuesta para tal efecto, que su ayuda está en trámite, que tiene un determinado turno que no se puede adelantar por el respeto al derecho a la igualdad de las otras personas desplazadas que se encuentran en fila, que la ayuda se materializará en una fecha lejana, y que no es necesario volver a acercarse a las autoridades porque esto no agiliza la entrega de la misma. Incluso las autoridades estatales han incurrido en prácticas que demoran aún más la entrega de la ayuda, como la devolución de las solicitudes desde el nivel nacional para solucionar errores, de redacción y de ese tipo, que se pueden enmendar de una manera rápida y sencilla en el momento mismo de su presentación a nivel territorial sin esperar que sea enviada a las autoridades nacionales para su valoración.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha reiterado que se vulnera el derecho a la subsistencia mínima cuando la ayuda humanitaria no se entrega

de manera inmediata y urgente, y que estas características que deben presidir su trámite y entrega definen el alcance del respeto del derecho a la igualdad entre las personas que se encuentran a la espera de recibir la ayuda humanitaria de emergencia (ver sección 3.2.3.1). Así, esta Corporación enfatizó en que el respeto del derecho a la igualdad no puede traducirse en que la generalidad de la población desplazada aguarde de manera silenciosa, y por un periodo desproporcionado que en ocasiones no es de meses sino de años, la entrega de una ayuda que debe prestarse de manera inmediata y urgente. En esa medida, ha enfatizado que es constitucionalmente inadmisibles, de un lado, declarar la vulneración masiva de los derechos fundamentales de la población desplazada, y del otro, enviarlos a una fila de espera, que cada día crece más, para poder acceder a la ayuda humanitaria en un periodo característico por la situación de emergencia en la que se encuentra como consecuencia del desplazamiento. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte ha insistido en que las restricciones presupuestales no pueden considerarse como un obstáculo para no garantizar la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada de manera oportuna (ver sección 3.1.).

Así mismo, la larga espera en la que se encuentra la población desplazada para recibir la ayuda humanitaria de emergencia, que la hace acercarse de una manera reiterada a las distintas autoridades e interponer los recursos legales que tenga a su alcance para tener noticia de su ayuda o solicitarla en un plazo razonable, implica imponerles unas cargas inaguantables que las someten a un trato que no es conforme con la dignidad humana ni respetuoso de los derechos de la población desplazada (ver sección 3.1.).

Por lo tanto, esta Corporación declarará que las fallas identificadas en este pronunciamiento que repercuten en una entrega inoportuna de la ayuda humanitaria de emergencia y que somete a la población desplazada a largas esperas, de meses y de años, implican una vulneración de su derecho a la subsistencia mínima y un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Los problemas de falta de oportunidad, cobertura e integralidad también contribuyen a la perpetuación de la situación de emergencia de la población desplazada que la hace dependiente de la ayuda humanitaria de emergencia. En muchas ocasiones, los pocos recursos con los que cuenta esta población, ya sea porque el monto que recibió es insuficiente y/o porque los recibió de manera inoportuna de tal manera que los tiene que utilizar para saldar necesidades pasadas, fuerza a esta población a extinguir tales reservas básicas para poder afrontar las necesidades fundamentales del día a día, encontrándose así dependientes de esa ayuda por su incapacidad para planear o proyectar soluciones futuras con los recursos exiguos que poseen, perpetuando la situación de vulnerabilidad y de emergencia que es propia de las semanas siguientes al desarraigo.

Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que la permanencia indefinida de la población en la etapa de emergencia como

resultado del desplazamiento trae consigo la persistencia de unas condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital, tal como se produce cuando la población desplazada se hace dependiente de la ayuda humanitaria de emergencia. En ese sentido, ha afirmado que se vulnera el derecho a la subsistencia mínima cuando la entrega de la ayuda humanitaria perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada (ver sección 3.2.3.).

Por todo lo anterior, esta Sala Especial declarará que el conjunto de las falencias identificadas en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, tales como las dificultades de acceso a la oferta estatal, las fallas en su reconocimiento y los problemas relacionadas con su entrega efectiva, que se acompañan de una entrega tardía, incompleta y con una baja cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia, ponen en riesgo y/o vulneran el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada e implican un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

## **2.2. Valoración de la respuesta del Estado.**

### **2.2.1. Valoración de la respuesta estatal en relación con el conjunto de falencias relacionadas con el acceso adecuado a la oferta estatal en materia de ayuda humanitaria de emergencia.**

En relación con las dificultades relacionadas con el acceso adecuado a la oferta estatal en la fase de emergencia es posible sostener que, en términos generales, el Gobierno Nacional reiteró en los tres documentos el modelo de atención primaria que ha venido implementando desde el 2009.

La Corte Constitucional reconoce los esfuerzos realizados por parte del Gobierno Nacional en la implementación del modelo de atención primaria que se reflejan, entre otros aspectos, en un número mayor de puntos de atención, en un aumento de la cantidad de convenios para fortalecer tales puntos, en un aumento del personal del nivel nacional destinado para atender a nivel nacional/territorial a la población desplazada, al igual que de la cantidad de unidades móviles de atención. En efecto, la Corte considera como un avance que mientras en el documento del 01 de julio de 2010 y del 16 de marzo del 2011 el Gobierno informa acerca de la existencia de 49 puntos de atención, una unidad móvil y 130 facilitadores<sup>212</sup>, en el informe del 08 de noviembre de 2011 da cuenta de la existencia de 62 puntos de atención, 26 unidades móviles y 216 facilitadores<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. *Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004*. Julio 01 de 2010, pág 398.

<sup>213</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Informe del departamento administrativo para la prosperidad social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*. Presentado el 08 de noviembre de 2011, pág 140 y siguientes. Y Sistema Nacional de Atención integral a la Población Desplazada. *Pronunciamento del gobierno nacional sobre la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia*, presentado el 16 de marzo de 2011, anexo 2, pág 7.

Acerca del periodo que va del primero de julio del 2010 a marzo del 2011, a esta Sala Especial le preocupa que no se hayan producido avances en materia de atención primaria a pesar de que las falencias que han sido identificadas en esta providencia tienen lugar desde entonces, pues ambos documentos presentan la misma información en cuanto a los avances logrados. En esa medida, esta Corporación comparte la posición de la Comisión de Seguimiento según la cual: “La Comisión no considera que los cambios normativos y administrativos planteados en la política de Atención Humanitaria comporten una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población desplazada, sino que, por el contrario, alimentan su agravamiento”<sup>214</sup>.

En relación con el mayor número de puntos de atención, unidades móviles y el personal para atender a la población desplazada, entre otros aspectos mencionados en el informe del 08 de noviembre de 2011, esta Sala Especial considera que tal aumento no permite determinar por sí mismo en qué medida se están superando las falencias relacionadas con el acceso adecuado a la oferta estatal en la fase de emergencia. Es decir, para la Sala es claro que hay un aumento y fortalecimiento de la presencia estatal a nivel territorial. Pero qué efectos produce en relación con el acceso de la totalidad de la población desplazada a la oferta estatal en términos que sean acordes con su protección constitucional, de tal manera que se superen los vacíos identificados en esta providencia, es incierto: ¿qué ocurre con la falta de acceso a la ayuda de emergencia en los lugares que aún no cuentan con la presencia de puntos de atención –que son la gran mayoría- y que todavía se encuentran al margen de la acción estatal?, ¿en cuánto tiempo y qué recursos se estiman necesarios para que la totalidad de la población desplazada tenga acceso a la oferta estatal de tal manera que ésta no se limite a esfuerzos aislados en algunos municipios o departamentos, y con qué mecanismos de evaluación se cuenta para hacerle seguimiento?

De acuerdo con la información presentada en noviembre de 2011, a la Sala Especial de Seguimiento le preocupa que la atención se siga prestando casi de manera exclusiva en los lugares que cuentan con puntos de atención y que las dificultades con los enlaces territoriales persistan. En efecto, llama la atención que no hay información acerca de los acuerdos de trabajo que el Gobierno dice que realiza con las alcaldías para coordinar con sus enlaces (Personerías, Secretarías Municipales o Distritales, etc) la atención de la población desplazada en los casos en los que los municipios no cuentan con tales puntos de atención. Esto es de gran importancia porque estos municipios son la gran mayoría del país frente a los 62 puntos de atención con los que cuenta el Estado. En esa medida, la falta de información acerca de los acuerdos que facilitan la coordinación con esos enlaces es bastante inquietante porque podría responder a la falta de coordinación con los mismos.

---

<sup>214</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios a los informes del 16 de marzo de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en los autos 385 y 383 de 2010*, pág 40.

Y en relación con el fortalecimiento del recurso humano (facilitadores) y la puesta en marcha de las unidades móviles, surge la duda acerca de la continuidad y estabilidad de tal estrategia, teniendo en cuenta la modalidad de contratación a través de un operador. Al respecto, esta Corporación comparte la siguiente inquietud formulada por la Comisión de Seguimiento: “Cabe anotar que, aunque es importante contar con más personal para la atención a la población, la modalidad de contratación no garantiza la continuidad en el servicio [sino que] puede poner en juego la continuidad de la modalidad de atención”<sup>215</sup>.

Para agosto del 2012 el Gobierno informó que implementó un nuevo punto de atención, contrató cuatro facilitadores más, realizó en el período enero-julio 269 Jornadas a través de la estrategia móvil de atención en municipios en donde existe alta concentración de víctimas, y donde la presencia de las entidades del Estado es mínima, entre otras acciones puntuales<sup>216</sup>.

Sin desconocer la importancia de estas medidas, esta Sala Especial considera que no dejan de ser soluciones paliativas, esfuerzos aislados en algunas entidades territoriales que no implican la superación de las falencias relacionadas con el acceso adecuado a la oferta estatal en la fase de emergencia que fueron identificadas en esta providencia.

De igual manera, la Corte considera que la estrategia de atención primaria expuesta por el Gobierno desde el 2009 no muestra continuidad sino que presenta estancamientos en distintos momentos, tal como quedó claro con la falta de acciones adoptadas en el periodo de julio del 2010 a marzo del 2011 y los pocos resultados alcanzados desde noviembre de 2011 hasta agosto de 2012. En ambos casos el “inventario” de instalaciones y del personal se mantuvo casi invariable a pesar de la magnitud del problema.

De otro lado, la Corte Constitucional reconoce la propuesta anunciada por el Gobierno Nacional en agosto del 2012 acerca de la instalación de al menos 27 Centros Regionales en igual número de municipios. Al respecto, considera que el propósito de unificar y reunir en un mismo espacio toda la oferta institucional necesaria para garantizar a las víctimas el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la ley 1448 de 2011, es una propuesta idónea para solucionar las falencias relacionadas con el trato deficiente que no es acorde con la protección constitucional de la población desplazada cuando efectivamente es atendida en los puntos de atención, en el momento de solicitar la ayuda humanitaria.

---

<sup>215</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios a los informes del 11 y del 24 de noviembre de 2011 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en el auto 219 de 2011*, presentado en enero de 2012, pág. 60.

<sup>216</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, págs. 14, 17, 19.

A pesar de lo anterior, le preocupa a la Sala que el Gobierno no presente un cronograma ni un plan con metas a corto y mediano plazo que permita prever la instalación de tales centros y hacerle seguimiento y evaluación, ni un análisis que permita determinar qué distancia falta por recorrer para que la población desplazada pueda acceder a la atención estatal sin las dificultades señaladas en este pronunciamiento. En esa medida, esta Corporación considera que la propuesta del Gobierno todavía representa una serie de medidas aisladas y discontinuas en algunas entidades territoriales que sólo ofrecen soluciones paliativas en determinados focos o picos donde el desplazamiento se presenta con más intensidad, dejando de lado medidas que faciliten el acceso de la totalidad de la población desplazada a lo largo y ancho del país.

Si bien esta Corporación es consciente de la imposibilidad de instalar puntos de atención en todas y cada una de las entidades territoriales del país, encuentra que las soluciones ofrecidas por el Gobierno no apuntan a que los enlaces municipales funcionen de manera adecuada ni a planificar alternativas para que la población pueda acceder a la ayuda humanitaria cuando el conflicto armado genera restricciones al respecto. Ante esta situación, para la Sala Especial de Seguimiento es claro que persisten las dificultades de acceso de la población desplazada a la oferta estatal en aquellos lugares que no cuentan con la presencia de puntos de atención, pues las jornadas son insuficientes tal como se constató en el presente diagnóstico.

A partir de estas consideraciones, esta Sala Especial reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional en relación con las dificultades de acceso a la oferta estatal, pero considera que la actual configuración de la política de atención primaria no es suficiente frente a la magnitud de las fallas identificadas. Lo anterior, teniendo en cuenta que persiste la necesidad de que la generalidad de la población desplazada se traslade para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia a las pocas entidades territoriales que cuentan con la presencia de puntos de atención, y que todavía no se pueden apreciar soluciones duraderas e integrales para lograr la mejora y consolidación de los puntos de atención existentes. En esa medida, la actual política de atención primaria pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia en los términos expuestos en las secciones anteriores.

Así mismo, implica una vulneración del derecho a la igualdad de la población desplazada cuando determinados individuos no pueden sortear las restricciones en el acceso a la oferta estatal, como aquellas que tienen su origen en el conflicto armado, de tal manera que los bienes y la atención que reciben varían en relación con aquellas situaciones en las que no se presentan estas dificultades, hasta el punto de no poder disfrutar de tales bienes.

### **2.2.2. Valoración de la respuesta estatal en relación con el conjunto de falencias relacionadas con el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales.**

En relación con el peregrinaje institucional al que se encuentra sometida la población desplazada, que se ve forzada a realizar todo tipo de actuaciones e interponer todos los recursos legales a su alcance para obtener finalmente el reconocimiento de la ayuda de emergencia, el Gobierno expuso las distintas rutas de atención que ha diseñado y ha venido implementando desde el 2009, es decir, las rutas de *Fallos, Sanciones y Desacatos, Atención primaria, Atención normal PQR y Atención inmediata (nuevos incluidos)*.

Sin desconocer los avances logrados por el Gobierno, lo primero que resalta esta Corporación es que la información presentada, más que una respuesta a los problemas identificados de peregrinaje institucional es un reflejo de los mismos. Lo anterior por varias razones. Por un lado, la implementación de tales rutas en el periodo 2009-2011 coincide con el periodo del diagnóstico incorporado en este pronunciamiento. Es decir, que las cifras presentadas son, si se quiere, una cuantificación del peregrinaje que obliga a la población desplazada a interponer todo tipo de recursos y que se refleja institucionalmente en las rutas que ha creado el gobierno para atenderlos: ruta de fallos, sanciones, desacatos, quejas y reclamos. En esa medida, la respuesta del Gobierno, en lugar de reflejar una superación de tal peregrinaje, parece una institucionalización del mismo al crear un conjunto de rutas que facilitan el trámite de tales recursos en lugar de estar dirigida a superar las condiciones que dan lugar a la necesidad de interponerlos en primer lugar. Por el otro, si se analiza la información con corte a noviembre de 2011, las cifras todavía reflejan el peregrinaje al que se ve abocada la población desplazada a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno y la reducción del número de solicitudes interpuestas. Así, en el periodo de enero a octubre de 2011 se presentaron 65.738 solicitudes de ayuda humanitaria por la ruta de fallos, sanciones y desacatos, y 330.468 solicitudes por la ruta de peticiones, quejas y reclamos.

A nivel general, en todas las rutas el número de solicitudes interpuestas por la población desplazada disminuyó. Esta situación el Gobierno la califica de manera reiterada como una evidencia de que “en el 2011 las estrategias de atención y respuesta fueron aún más efectivas que en el 2010 y 2009”<sup>217</sup>. Pero esta inferencia no es evidente para la Corte. Tal disminución puede responder a que, simplemente, el número de personas desplazadas en cada uno de esos años disminuyó; que las personas desplazadas tienen mayores dificultades para solicitar las ayudas; o que cada vez las solicitan menos debido al desgaste que eso implica, entra otras hipótesis. En el marco de lo anterior surge la siguiente pregunta: ¿por qué a partir de una disminución de las solicitudes en las rutas normales de atención, siendo este el cauce ordinario a nivel territorial

---

<sup>217</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, gráficas de las páginas 177, 178 y 179.

y nacional a partir del cual la población desplazada accede a la oferta del Estado para solicitar las ayudas, el Gobierno infiere que “la oferta institucional esta [sic] llegando a la población desplazada”<sup>218</sup>? ¿No podría ser lo contrario, es decir, que el mayor acceso de la población desplazada a la oferta institucional, particularmente a la ayuda humanitaria de emergencia, implica un mayor número de solicitudes elevadas?

En sentido similar, si la reducción en las solicitudes en la ruta de *Fallos, sanciones y desacatos* se encuentra acompañada de una reducción de las rutas de atención normal, ¿por qué el Gobierno infiere que tal reducción responde a que “mostramos a la población desplazada que para que sean atendidos no era necesario recurrir a las tutelas, sino hacer una solicitud normal ya sea por la ruta de Atención Primaria o por medio de un Derecho de Petición en la ruta de PQR”<sup>219</sup>? Nuevamente, ¿no sería lo contrario?, si la población desplazada entendió que no es necesario recurrir a las tutelas sino acudir al cauce ordinario para solicitar la ayuda humanitaria, ¿una disminución del número de tutelas no se reflejaría en un aumento del número de solicitudes ordinarias? Sumado a lo anterior, el Gobierno nunca expuso qué acciones realizó o qué estrategia implementó para mostrarle a la población desplazada que no era necesario recurrir a las tutelas, sino que se trata de una afirmación sin justificación.

Además, muchas de las solicitudes presentadas en todas las rutas, “un gran porcentaje” en los términos del Gobierno, no son avaladas. En la ruta de *Fallos, sanciones y desacatos* no fueron avaladas aproximadamente 60.000 (de 65.738 solicitudes); en la de Peticiones, quejas y reclamos, no fueron avaladas 207.500 (de 330.468 solicitudes); de las 421.531 solicitudes en la ruta de Atención primaria 151.000 no fueron avaladas. Así las cosas, aproximadamente más de la mitad de las solicitudes de ayuda humanitaria elevadas por la población desplazada no fueron avaladas. Al respecto, al referirse a cada una de las rutas, el Gobierno explicó que el gran número de solicitudes no avaladas responde a que “han sido atendidas por otras rutas”<sup>220</sup>. Pero si esto es así, debería haber algunas rutas en las cuales se compense los altos porcentajes de solicitudes no avaladas en las otras rutas. Pero no es así. En la mayoría de las rutas más de la mitad de las solicitudes no son avaladas. Y la única ruta en la que el porcentaje de solicitudes no avaladas es bajo es en la de nuevos incluidos en el registro (cuya inclusión en el registro, de manera automática, activa la entrega de la ayuda de acuerdo con el Gobierno<sup>221</sup>), que por su universo de beneficiarios no puede compensar ni comprender las otras rutas. Además, en esta ruta “todavía salen hogares No Avalados para AHE”<sup>222</sup>, y se presenta el movimiento contrario, es decir, que “algunas solicitudes no se tomaban como Nuevos Incluidos ya que habían sido atendidos por otras

<sup>218</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 176.

<sup>219</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 174.

<sup>220</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 174, 176.

<sup>221</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 202.

<sup>222</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 180.

rutas”<sup>223</sup>. Al respecto, la Comisión de Seguimiento señala que en esta ruta se presentan inconsistencias con las cifras. Mientras en la página 181 del informe de noviembre del 2011 se sostiene que “dicha ruta se encuentra al día en trámite y colocación, en todos los niveles de vulnerabilidad” en la página 184 se establece que la población nueva incluida asciende a 77.096 hogares mientras que se colocó ayuda humanitaria a 68.841 hogares (89% de los nuevos incluidos). De igual manera, en el informe del 18 de octubre de 2012, se afirma que de los 49.611 hogares incluidos en el 2012 sólo se han atendido 35.865 familias<sup>224</sup>. Si bien este desfase puede responder a inconsistencias en las cifras, como afirma la Comisión, también es posible explicarlo por otras razones. A pesar de que el Gobierno afirma que en esta ruta con la sola inclusión en el registro se programa de manera automática esta ayuda, la diferencia en las cifras puede indicar lo contrario: no a todas personas que se incluyen en el registro se les programa de manera automática tal ayuda, y en esa medida, el Gobierno puede estar en efecto al día en trámite y colocación de recursos en esta ruta pero no en relación con todas las personas recién incluidas, lo cual puede tener diferentes explicación: para algunas personas desplazadas la inclusión en el registro tiene propósitos distintos a recibir la ayuda humanitaria, puede incluso no necesitarla, o realizó la solicitud diez (10) años después a la ocurrencia del desplazamiento forzado<sup>225</sup>.

A partir de lo anterior, para la Corte es claro que el gran porcentaje de solicitudes no avaladas en cada ruta no es una variable que se subsane con otras rutas, como afirma el Gobierno, sino que es una constante en todas las estrategias de atención salvo en la de nuevos incluidos, que presenta algunas inconsistencias. Al respecto, la Comisión de Seguimiento considera que: “Merecen ser analizadas con cuidado las razones por las cuales “no se avala” un alto número de solicitudes, por cualquiera de las “rutas” que entre. Un consolidado de esta información junto con las razones más frecuentes del rechazo contribuiría a entender los problemas de la entrega de la AHE”<sup>226</sup> (énfasis agregado).

Sin que sea necesario afirmar que las conclusiones presentadas por el Gobierno para sostener que las estrategias de atención y de respuesta a las solicitudes de ayuda humanitaria en las distintas rutas de atención que ha diseñado y ha venido implementando son inconsistentes, lo que sí se puede

<sup>223</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 180

<sup>224</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe De Avances Y Resultados En La Implementación De La Política De Asistencia Y Atención A Las Víctimas En El Marco Del Seguimiento A La Sentencia T – 025 De 2004*, pág 51.

<sup>225</sup> De acuerdo con el artículo 112 del decreto 4800 de 2011: “La ayuda humanitaria de transición (...) Cuando el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud, se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado, razón por la cual estas solicitudes serán remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica, salvo en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo etario, situación de discapacidad y composición del hogar, según los criterios que determine la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

<sup>226</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios a los informes del 11 y del 24 de noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en el Auto 219 de 2011*. Bogotá, enero del 2012, pág 67.

afirmar con seguridad es que no son concluyentes acerca de la superación del peregrinaje institucional al que se encuentra sometida la población desplazada para que las autoridades reconozcan la ayuda de emergencia. Por el contrario, a través de las mismas cifras que presenta el Gobierno y las modificaciones institucionales que ha desarrollado, para esta Sala es claro que no sólo no se ha superado la situación de peregrinaje institucional que tiene que padecer la población desplazada para que se le reconozca la ayuda humanitaria de emergencia, sino que tal práctica se ha venido institucionalizando con el paso del tiempo sin que se superen las circunstancias que provocan tal interposición masiva de recursos.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación considera que el actual funcionamiento de las rutas de atención ha perpetuado tal situación de peregrinaje y pone en riesgo o vulnera del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia en los términos expuestos en las secciones anteriores.

En lo atinente a la consideración por parte de las autoridades responsables de las circunstancias reales en las que se encuentra la población desplazada en el momento de decidir acerca de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, de tal manera que su reconocimiento se ajuste con la situación material en la que se encuentra esa población y así se incorpore el enfoque diferencial; se prorrogue la ayuda en los casos en los que es debido y bajo los estándares constitucionales; y que la ayuda que se reconozca sea suficiente para satisfacer sus necesidades mínimas, el Gobierno Nacional expuso las *“Acciones de mejora en la evaluación de vulnerabilidad de los hogares y priorización de las rutas”*. Estas acciones se articulan con las rutas expuestas en la sección anterior, priorizando unas sobre otras, y así se busca entregar la ayuda humanitaria de acuerdo con las circunstancias materiales en las que se encuentra la población desplazada. En el marco de lo anterior el Gobierno recordó el proceso que culminó con el actual proceso de caracterización, explicó sus rasgos principales, y expuso los resultados alcanzados a través del segundo modelo para la medición de la vulnerabilidad (el tercero se encuentra en proceso de elaboración).

Al respecto, la Corte Constitucional considera que algunas de estas acciones permiten superar efectivamente algunas de las falencias identificadas en el diagnóstico de esta providencia, como aquellas relacionadas con las visitas domiciliarias que fueron sustituidas por el proceso de caracterización, cuya implementación, a su vez, permitió reducir los tiempos de respuesta a las solicitudes de ayuda humanitaria.

Las características de la población desplazada que la Corte Constitucional ha identificado y que deben tenerse en cuenta como parte del enfoque diferencial, siendo la prórroga de la ayuda humanitaria una de sus modulaciones principales, hacen parte de las variables que se sopesan en el modelo para

medir la vulnerabilidad y así priorizar la entrega de la ayuda. De acuerdo con el modelo presentado por el Gobierno, la presencia de alguna de las características identificadas por la Corte Constitucional para que proceda la prórroga de la ayuda humanitaria no es suficiente, por sí misma, para priorizar la ayuda, sino que se evalúa un conjunto de variables más amplio (enfoque étéreo del núcleo familiar, discapacidad, y características del núcleo familiar - jefatura del hogar, su nivel educativo, pertenencia étnica, la ubicación actual, atención humanitaria recibida, composición de núcleo familiar, razón de dependencia, clasificación del municipio, y la afectación por eventos naturales)<sup>227</sup>.

Cuando el resultado de esta evaluación indica que un solicitante debe ser priorizado debido al nivel de vulnerabilidad en el que se encuentra, el Gobierno procede a incorporarlo en alguna de las rutas que se priorizan para entregar la ayuda humanitaria. Tal como se expone en el **ANEXO 2**, las rutas se priorizan en el siguiente orden: Ruta 1: Fallos, Sanciones y Desacatos, que de acuerdo con el Gobierno, se encuentra al día en trámite y colocación de recursos en todos los niveles de vulnerabilidad<sup>228</sup>; Ruta 2: Nuevos Incluidos en el registro en todas las vulnerabilidades, que según el Gobierno se encuentra al día en trámite y colocación, en todos los niveles de vulnerabilidad; Ruta 3: Vulnerabilidades altas en la ruta de atención regular (es decir, *Atención Primaria y PQR*), que se encuentra al día en trámite y colocación de recursos; Ruta 4: Casos especiales, que se encuentra al día en trámite y colocación de recursos<sup>229</sup>, y la ruta 5, aquella de “vulnerabilidades bajas”, no se encuentra al día sino que “aún se evidencian represamientos que llevan a que la población clasificada en estos niveles tengan que esperar largos periodos de tiempo para acceder a esta ayuda”<sup>230</sup>. A partir del segundo modelo de medición de vulnerabilidad, de un universo de 202.694 casos, el 39,2% de la población desplazada se encuentra en la vulnerabilidad baja (D), el 28,4% en la vulnerabilidad media baja (C), el 17,7% en la vulnerabilidad media alta (B), y el 14,6% en la vulnerabilidad alta (A)<sup>231</sup>. Si la Ruta 5 (niveles C y D)<sup>232</sup> tiene que esperar largos periodo de tiempo para acceder a la ayuda, esto se traduce en que aproximadamente el 70% de la población desplazada se encuentra sometida a esa larga espera.

<sup>227</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 220-221.

<sup>228</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 180-181; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 36.

<sup>229</sup> “Dentro de la ruta de casos especiales, se tramitan aquellos casos de hogares y personas, que a pesar de no tener altos niveles de vulnerabilidad claramente identificables a través del proceso de caracterización, presentan en la actualidad situaciones de urgencia, tales como catástrofes naturales, enfermedades terminales, intervenciones clínicas, que impliquen una incapacidad temporal o permanente de atender las necesidades relativas a la subsistencia mínima del grupo familiar. Por su alta vulnerabilidad, debidamente demostrada, se hace necesario priorizar la atención, siendo esta la única ayuda” Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 182; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 41.

<sup>230</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 183.

<sup>231</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 228-229.

<sup>232</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 183.

De acuerdo con el tercer modelo de vulnerabilidad propuesto, que en el momento de la elaboración del presente pronunciamiento todavía no se ha implementado<sup>233</sup>, habría una variación en los porcentajes señalados que se reflejaría en un “aumento de hogares clasificados en los niveles altos de vulnerabilidad (A y B) a los cuales se les otorga prioridad al momento de la colocación de los recursos”<sup>234</sup>, tal como afirma el Gobierno en el **ANEXO 2** de esta providencia. Al escoger un mes aleatorio en el cuadro presentado que informa acerca de las “solicitudes viables 2012”, el mes de marzo, esta Sala encuentra que de 82.000 “solicitudes viables” aproximadamente 30.000 (36%) corresponden a vulnerabilidad baja (D), 20.000 (25%) corresponden a vulnerabilidad media baja (C), 15.000 (18%) corresponde a vulnerabilidad media alta (B) y 13.000 (16%) corresponde a vulnerabilidad alta (A). Esta tendencia se mantiene en los demás meses del año. Si bien el porcentaje de población desplazada que tiene que esperar largos periodos de tiempo ha disminuido (Ruta 5) todavía supera la mitad de la población, un poco más del 60%.

Sobre esta larga espera a la que se encuentra sometida la mayoría de la población desplazada, la Procuraduría General de la Nación informó que el actual sistema de priorización de turnos se ha traducido en un largo retraso en la atención de los demás desplazados y en una excusa para dejar de atender a la totalidad de la población<sup>235</sup>. En efecto, esta Corporación considera que la demora en la entrega de las ayudas bajo el sistema de la asignación de turnos de acuerdo con el grado de vulnerabilidad adquiere dimensiones de tal magnitud que desfigura el propósito de la ayuda humanitaria. El siguiente cuadro testifica la demora en la entrega. Fue elaborado a partir de: (i) respuestas emitidas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a derechos de petición elevados por personas desplazadas, allegadas de manera aleatoria a la Corte Constitucional en el segundo semestre del 2011; (ii) algunos expedientes revisados en las Salas de Selección durante el 2012 que no fueron seleccionados; (iii) la contestación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con fecha del 30 de julio de

<sup>233</sup> “3.1. Avances en la medición de la vulnerabilidad de los hogares. Se avanzó en la propuesta de un tercer modelo para la medición de la vulnerabilidad, el cual incluye información respectiva a los demás hechos victimizantes diferentes al desplazamiento, para acoplar la medición al marco legal de la 1448, avanzando hacia una visión de gradualidad en la reparación por vía administrativa. En este sentido a continuación se presentan los planteamientos generales del modelo como un ejercicio borrador que apoya nuevos avances en esta medición, aclarando que en la actualidad se continúa trabajando con el segundo modelo mientras se refinan los cálculos y la información disponible para una versión mejorada”. *Informe De La Unidad Para La Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas Y En Respuesta Al Auto De 11 De Julio De 2012*, pág 42.

<sup>234</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe De La Unidad Para La Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas Y En Respuesta Al Auto De 11 De Julio De 2012*, págs 51 y 52.

<sup>235</sup> “Si bien la Procuraduría General considera fundamental garantizar un enfoque de atención diferencial al momento de priorizar algunos grupos poblacionales, tales disposiciones no pueden servir de excusa para incumplir las obligaciones con las demás poblaciones, y en la práctica, menoscabar los derechos de las otras víctimas de tal manera que deban esperar hasta cinco, seis o más meses para recibir un componente que supone ser humanitario (...) A juicio de este ente de control, la priorización de los turnos de espera debe agilizar la entrega oportuna de la atención a quienes más las necesitan, y no retrasar la atención a los demás desplazados como lo ha constatado la Procuraduría General de la Nación a partir de múltiples quejas presentadas por las víctimas de este delito, así como a partir de las visitas realizadas en varias jurisdicciones del país”. Procuraduría General de la Nación, *Informe de resultados de la visita administrativa y seguimiento y control preventivo al departamento del Cauca*, 11 de noviembre de 2011.

2012, al auto del 25 de junio del mismo año proferido por esta Sala Especial por medio del cual se solicitó información a dicha Unidad acerca de un conjunto de derechos de petición elevados ante la Corte Constitucional por parte de asociaciones de población desplazada; (iv) derechos de petición allegados a esta Sala Especial de manera aleatoria durante el segundo semestre del 2012.

<b>Plazos de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia</b>				
<b>8 a 12 meses</b>	<b>12 a 18 meses</b>	<b>18 a 24 meses</b>	<b>25 meses o más</b>	<b>Sin plazo definido</b>
3 peticiones <sup>236</sup>	3 peticiones <sup>237</sup>	18 peticiones <sup>238</sup>	2 peticiones <sup>239</sup>	2 peticiones <sup>240</sup>
1 expediente <sup>241</sup>	2 expedientes <sup>242</sup>			1 expediente <sup>243</sup>
6 peticiones <sup>244</sup>				13 peticiones <sup>245</sup>
2 peticiones <sup>246</sup>	2 peticiones <sup>247</sup>	4 peticiones <sup>248</sup>	5 peticiones <sup>249</sup>	1 petición <sup>250</sup>

Sobre el particular, esta Sala Especial encuentra que la repercusión del análisis de vulnerabilidad (alta o baja) que tiene lugar con el actual modelo de medición se traduce en que la tramitación de las solicitudes y la colocación de los recursos de la ayuda humanitaria estén al día (Ruta 3: Vulnerabilidades altas en la ruta de atención regular) o que se tenga que esperar largos periodos de tiempo para acceder a tal ayuda (Ruta 5: vulnerabilidades bajas). O en otras palabras, el actual análisis de vulnerabilidad y de priorización de turnos en la práctica pone en riesgo y/o vulnera de manera flagrante el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando hace parte de

<sup>236</sup> Identificadas con la petición número: 20111461089511, 20111081701872 y (20114182823402, 20111461183961, 20111461133411).

<sup>237</sup> Identificadas con la petición número: (20111461180701, 20111461107271), 20113464107731, 20111461041691.

<sup>238</sup> Identificadas con la petición número: 20114183349332, 20111081870252, 201110819440522, 20111081870252, 20111081870252, 20111081870252, 20111081650642, 20111081650642, 20111081870252, 20111081870252, 2011108538982, 20114183548102, 20111081529112, 20111081701872, 20111081650642, 20111081650642, 20111081650642, 20111081538982.

<sup>239</sup> Identificadas con la petición número: 20111081538982, 20113465159351.

<sup>240</sup> Identificadas con la petición número: 20114182960032, 20111460356041.

<sup>241</sup> Ciudadano identificado con la CC 21.999.712, expediente T-3712190.

<sup>242</sup> Ciudadano identificado con la CC 39.440.013, expediente T-3712177; ciudadano identificado con la cédula de ciudadanía 1063076724, expediente T-3712184.

<sup>243</sup> Ciudadano identificado con la cédula de ciudadanía 98.509.676, expediente T-3712181.

<sup>244</sup> Identificadas con las cédulas de ciudadanía 29238170; 13850119; 3448662; 27507235; 32385075; 59180002, en el marco del auto del 30 de julio de 2012

<sup>245</sup> Identificadas con las cédulas de ciudadanía 1089539611; 27124179; 67029486; 16485652; 59165249; 1089795749; 59180071; 23671573; 29434039; 16580906; 24869251; 59190034; 59165302, en el marco del auto del 30 de julio de 2012.

<sup>246</sup> Radicado No. 20111151896842; 20127202940771;

<sup>247</sup> Radicado No. 20126021568202; 20126021424282; 20126021563732; 20127203777301;

<sup>248</sup> Radicado No. 20127203878971; 20127203777411; 20127303551151; 20127303551181

<sup>249</sup> Radicado No. 20126021398602; 20126021121792-18; 20127202846891; No. 201272041871111; 20127204172621

<sup>250</sup> Radicado No. 20127204034661;

las vulnerabilidades consideradas bajas, en las que se encuentra casi el 70% de la población que se ve forzada a esperar hasta dos años para recibir la ayuda humanitaria (un poco más del 60% de acuerdo con el tercer modelo de medición que todavía no ha sido implementado), lo que desnaturaliza su propósito de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Sobre qué significa estar en un nivel de “vulnerabilidad baja” teniendo como parámetro los estándares constitucionales esta Sala Especial volverá más adelante. Por el momento, basta precisar que de acuerdo con el análisis de vulnerabilidad actual tales personas son en efecto merecedoras de la ayuda humanitaria por las condiciones en las que se encuentran, razón por la cual ese porcentaje de población desplazada no debe confundirse con población que ya superó la situación de emergencia producto de los días y meses siguientes al desplazamiento y que no necesita la ayuda humanitaria. Se trata, por el contrario, de personas que sí la requieren pero que se encuentran sometidas a una espera desproporcionada para acceder a ella.

Sumado a lo anterior, el actual funcionamiento en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia implica una vulneración del derecho a la igualdad de la población desplazada teniendo en cuenta que aquellas personas que no realizan el “peregrinaje” institucional se encuentran en una situación de mayor desprotección en relación con quienes sí son capaces de asumirlo. Lo anterior se manifiesta en que la *Ruta 1: Fallos, tutelas, desacatos* se encuentra al día en tramitación de solicitudes y colocación de recursos, en todas las vulnerabilidades, mientras que aquellas personas que se encuentran en la Ruta 5 y que no interponen recursos como la tutela o el incidente de desacato se encuentran sometidos a largas esperas. Lo anterior, sin que las personas que hacen parte de la ruta 1 se encuentren necesariamente en una mayor condición de vulnerabilidad que aquellas que se encuentran en la ruta 5. Esto último responde, entre otras razones, a la falta de armonía entre la jurisprudencia constitucional sobre el enfoque diferencial, más precisamente la prórroga de la ayuda humanitaria, y la actual operatividad del sistema.

Como se comentó, las características que la Corte Constitucional ha identificado a lo largo de su jurisprudencia para definir la procedencia de la prórroga no son criterios suficientes para que en la práctica, por sí mismos, se traduzcan en una priorización de la ayuda, sino que el actual sistema incluye un conjunto de variables más amplias que determinan tal priorización. Así, mientras en la jurisprudencia constitucional se considera que una madre cabeza de familia tiene derecho a la prórroga automática de la ayuda humanitaria, con más razón si en la familia una de las personas presenta alguna discapacidad, en el actual sistema de medición de vulnerabilidad y priorización de rutas tal situación ubica al hogar en la categoría de vulnerabilidad baja<sup>251</sup>, es decir, que tiene que esperar largos periodos de

---

<sup>251</sup> “Caso 1. Hogar constituido por menos de 3 personas, en el cual por enfoque etario no se encuentran personas menores de edad o mayores de 60 años, sin embargo hay presencia de una persona con discapacidad para oír, la jefatura del hogar es femenina más no individual, lo cual indica que hay cónyuge y el nivel de educación del jefe de hogar es bachillerato. Dadas estas condiciones el modelo ubica este hogar en el clúster

tiempo para recibir la ayuda. Si algún miembro del hogar interpone una acción de tutela para solicitar tal ayuda se le debería aplicar la presunción de prórroga automática de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, de tal manera que se le debería entregar ininterrumpidamente hasta que se demuestre que está en condiciones de asumir su autosostenimiento; si no interpone la acción, se demorará hasta dos años para recibir la ayuda, vulnerando así su derecho a la igualdad. El siguiente caso que conoció la Sala Especial de Seguimiento ilustra la falta de articulación entre los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el actual funcionamiento en la entrega de la ayuda humanitaria.

La peticionaria<sup>252</sup>, madre cabeza de familia tal como consta en el anterior RUPD de acuerdo con la información suministrada por el propio Departamento para la Prosperidad Social, solicita la prórroga de la ayuda humanitaria a través de una petición que fue radicada el 26 de diciembre del 2011 (lo que deja entrever que no se prestó de manera ininterrumpida), la cual fue respondida a través de uno de los formatos de respuesta a las peticiones por medio del cual se le asignó un turno para el periodo de agosto-octubre de 2013<sup>253</sup>. En este caso se mantiene el orden usual de la evaluación de la vulnerabilidad y la entrega de la prórroga a pesar de que se trata de una madre cabeza de familia. Es decir, primero se *evalúa* la vulnerabilidad para luego *definir la entrega* de la ayuda, en lugar de *entregar* ininterrumpidamente la ayuda humanitaria a las mujeres madre cabeza de familia y luego *evaluar* su condición de vulnerabilidad para determinar si ha logrado la autosuficiencia integral y así suspender la entrega mediante decisión motivada, en los términos establecidos constitucionalmente.

Pero el asunto va más lejos. La peticionaria, debido a la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentra (graves dificultades económicas para la obtención de su sustento diario y el de sus hijos), recurre a la Defensoría del Pueblo Regional, y con su asesoría, se vuelve a comunicar con el Departamento para la Prosperidad Social recordando que es mujer madre cabeza de familia y la jurisprudencia de esta Corporación acerca de la presunción de prórroga automática. Frente a esta solicitud recibe una respuesta en la que, a pesar de que se reconoce su especial condición de vulnerabilidad de acuerdo con el RUPD, se establece que no se va a modificar el turno<sup>254</sup>. Lo

---

de Vulnerabilidad Baja”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 224, 226-227.

<sup>252</sup> Identificado con la petición No 20111151896842 elevada ante el Departamento para la Prosperidad Social.

<sup>253</sup> En el formato se establece que “en relación con su solicitud de Atención Humanitaria, manifestamos que ésta debe ser analizada concretamente para verificar las condiciones de vulnerabilidad que usted informa y efectuar un seguimiento de su situación actual. El estudio de vulnerabilidad que realiza Acción Social se efectúa con base en factores tales como: Género del jefe de Hogar, (...) Por lo anterior, se procederá a tramitar su solicitud, asignándole el número de turno xxxx. Es de anotar, que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la Entidad, se está dando trámite al turno xxxx. En aras de suministrar información concreta acerca de la fecha probable, en su caso concreta la fecha de entrega es entre AGOSTO-OCTUBRE 2013” La petición fue radicada el 26 de diciembre del 2011.

<sup>254</sup> “Verificado el RUPD constatamos que la peticionaria se encuentra INCLUIDA siendo jefe de hogar del núcleo familiar registrado. Le comunicamos a la peticionaria que la designación de ésta [prórroga de ayuda humanitaria] se realiza de acuerdo con el presupuesto actual de la entidad y las condiciones inherentes a cada núcleo familiar, implementando la estrategia de asignar un turno de acuerdo con las condiciones de

anterior deja claro que en lugar de entregar la ayuda de manera ininterrumpida tal como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se está sometiendo a la peticionaria, una madre cabeza de familia con graves dificultades económicas para la obtención de su sustento diario y el de sus hijos, a una espera mayor al año y medio porque, de acuerdo con el conjunto de variables más amplio a partir del cual el sistema define la priorización de la ayuda humanitaria, las condiciones de vulnerabilidad de la peticionaria la ubican en el grupo de vulnerabilidad Baja que la somete a la espera de largos periodos de tiempo para acceder a la ayuda de acuerdo con los esfuerzos presupuestales realizados.

El ejemplo que expone a continuación deja en evidencia, además, el profundo desajuste entre el trato prioritario establecido en la jurisprudencia y su actual funcionamiento. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional existen situaciones excepcionales de vulnerabilidad “en las que resulta desproporcionado exigir al peticionario que realice una solicitud ante la autoridad competente y, así, debe operar la presunción que genera la prórroga automática de la AHE”<sup>255</sup>. En este caso se trató de un hogar en el que concurrían tres componentes de vulnerabilidad: la avanzada edad, la discapacidad y la presencia de un menor. En el actual sistema de medición tal situación estaría cerca de la categoría de vulnerabilidad alta<sup>256</sup>. En respuesta a esta situación, si el peticionario no hubiera interpuesto la acción de tutela y la Corte Constitucional hubiera ordenado la aplicación de la prórroga automática, el actual sistema ubicaría probablemente a este hogar en la ruta 3 (Vulnerabilidades altas en la ruta de atención regular), que se encuentra al día en trámite de solicitudes y colocación de recursos. Sin embargo, por las características mismas de la ruta de atención, este hogar debería interponer la solicitud de ayuda humanitaria para poder acceder a la misma, lo que expresa la diferencia entre el trato prioritario establecido a nivel constitucional (prórroga automática sin necesidad de interponer una solicitud) y el que opera en la práctica (priorización de solicitud en determinadas rutas de atención), siendo este último no un trato preferencial sino una situación en la que debería encontrarse toda la población desplazada: estar al día en el trámite y la colocación de los recursos.

Discordancia acerca del nivel la vulnerabilidad de la población desplazada entre los parámetros constitucionales y el modelo de medición de vulnerabilidad del actual sistema, y un profundo desajuste entre el trato prioritario establecido en la jurisprudencia y su funcionamiento, ambos

---

vulnerabilidad respectiva a cada hogar. Así las cosas, (...) no es posible acceder a su solicitud de proporcionar una fecha anterior a la ya informada”.

<sup>255</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>256</sup> “Caso 2. Hogar constituido por más de 5 personas, en el cual por enfoque etario se encuentran menores entre 0 y 15 años, así como adultos mayores de 80 años, por lo que hay razón de dependencia por menores de edad, por adulto mayor y razón de dependencia total. Hay presencia de discapacidades para pensar, a la luz y para desplazarse. Adicionalmente la jefatura es femenina e individual, lo que indica que no hay cónyuge, y el nivel de educación del jefe de hogar es primaria. Hay pertenencia a alguna etnia y su ubicación actual es urbana. Dadas estas condiciones el modelo ubica este hogar en el clúster de Vulnerabilidad Alta”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 224, 226-227.

factores repercuten en la ausencia de mecanismos que permitan hacer operativa la prórroga automática de la ayuda humanitaria tal como ha sido definida por la Corte Constitucional: la ayuda no se está entregando de manera ininterrumpida sino que se somete a la interposición de una solicitud y una evaluación previa de la condición de vulnerabilidad para determinar su procedencia.

En relación con estas falencias, que ya habían quedado recogidas en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)<sup>257</sup>, el Gobierno anunció en noviembre del 2011 la puesta en marcha, para enero de 2012, de un mecanismo que hiciera operativa la prórroga de la ayuda humanitaria sin mediación de solicitud<sup>258</sup>. Sin embargo, ni en el informe de mayo ni en el de agosto del 2012 se toca el tema.

A partir de lo anterior, esta Corporación considera que las medidas adoptadas por el Gobierno relacionadas con el análisis de la vulnerabilidad de los hogares con la consecuente priorización de las rutas en el trámite y la colocación de los recursos de la ayuda humanitaria, todavía no se ajusta a las circunstancias reales y las condiciones materiales en la que se encuentra la población desplazada. Por el contrario, falencias relacionadas con la prórroga de la ayuda humanitaria, el enfoque diferencial, y en general, la falta de concordancia entre la jurisprudencia constitucional y, por un lado, el actual esquema de definición de la vulnerabilidad y, por el otro, el trato prioritario que requieren determinados grupos dentro de la población desplazada, todos son factores que someten a un alto porcentaje de personas que requieren la ayuda humanitaria a una ruta que no se encuentra al día en el trámite de las solicitudes y la colocación de recursos sino que se ven obligados a esperar por lapsos que alcanzan casi los dos años. Y aquellas personas que efectivamente se encuentran priorizadas bajo el actual sistema no reciben el trato establecido de acuerdo con los parámetros constitucionales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el actual funcionamiento del sistema no sólo institucionaliza el peregrinaje institucional y vulnera el derecho a la igualdad de la población desplazada, sino que restringe a un grupo de los más vulnerables dentro de los vulnerables el trato mínimo del que debería gozar la generalidad de la población desplazada que requiere la ayuda humanitaria (que la tramitación de las solicitudes y la colocación de los recursos estén al día), lo cual pone en riesgo y/o vulnera su derecho a la subsistencia mínima en los términos establecidos en las secciones anteriores e

---

<sup>257</sup> La Corte le ordenó al gobierno informar acerca de: “Los procedimientos bajo los cuales se están atendiendo las situaciones en las que dadas las condiciones de vulnerabilidad extrema que enfrente una persona, persisten o se agravan en el tiempo, como sucede en el caso de personas con discapacidad, edad avanzada, enfermedades crónicas o terminales, para quienes la carga de presentar una nueva solicitud resulta desproporcionada”.

<sup>258</sup> “Un procedimiento específico para priorizar de forma expedita el suministro de atención humanitaria a casos especiales de muy alta vulnerabilidad. Como complemento a este procedimiento, está siendo desarrollando un mecanismo adicional mediante el cual se detectará casos de hogares cuya elevada vulnerabilidad hacen necesaria entregar de forma automática e indefinida atención humanitaria sin necesidad de que esta sea solicitada cada vez”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 354.

implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

En este punto la Corte Constitucional quiere llamar la atención acerca de las demoras que se provocaron en algunas de las rutas, que de acuerdo con los distintos informes presentados por el Gobierno Nacional se encontraban al día en trámite y colocación de recursos, debido al cambio de institucionalidad. Así, la *Ruta 2: Nuevos Incluidos en el registro* en todas las vulnerabilidades, que según el Gobierno se encuentra al día en trámite y colocación, presentó demoras en “la colocación, las cuales obedecieron al trámite de recursos de la vigencia 2012 en el marco de la estructuración de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”<sup>259</sup>. Lo mismo ocurrió con la Ruta 3 que incluye casos de vulnerabilidades altas y que para agosto de 2012 no había logrado superar del todo el atraso<sup>260</sup>.

La Corte hace énfasis sobre estos retrasos porque en auto 219 de 2011 fue enfática al advertirle al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de prever la transición institucional de tal forma que no se vieran afectados los derechos de la población desplazada<sup>261</sup>.

En lo atinente a las otras falencias que impiden que el reconocimiento de la ayuda humanitaria sea fiel con las circunstancias materiales y las condiciones reales en las que se encuentra la población desplazada, tal como consta en el diagnóstico realizado en este pronunciamiento, -más precisamente, se trata de las situaciones en las cuales no se reconoce la ayuda humanitaria de emergencia porque la población desplazada se encuentra en situaciones que si bien pueden ser indicativas de la situación socioeconómica en la que se encuentra esa población, no reflejan por sí mismas una mejora en la situación de vulnerabilidad, y cuando las autoridades niegan la ayuda con base en requisitos que no se encuentran en la ley-, esta Sala Especial quiere llamar la atención acerca de dos aspectos que están ocurriendo en el marco de la nueva ley de víctimas, a saber: los efectos que está produciendo la afiliación al régimen contributivo de seguridad social en materia de ayuda humanitaria de emergencia, es decir, el no reconocimiento de la ayuda humanitaria por el sólo hecho de encontrarse el solicitante afiliado a dicho régimen, por un lado; y por el otro, la inserción inmediata de la población desplazada “cuyo

---

<sup>259</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 36-37.

<sup>260</sup> “La transición administrativa durante los dos primeros meses de la vigencia implicó una demora en los tiempos de colocación de las solicitudes. Esta demora viene superándose progresivamente, aunque de manera más lenta que en la ruta anterior, lo cual también evidencia los cambios en el comportamiento regular de la clasificación de las solicitudes”. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 36-37.

<sup>261</sup> Más precisamente, la Corte le ordenó al Gobierno que informara de forma precisa y clara acerca de “Los ajustes previstos a la política de atención integral a la población desplazada teniendo en cuenta los cambios institucionales previstos en la ley de víctimas recientemente aprobada, de tal manera que dicha transición no signifique un retroceso en el nivel de atención y protección alcanzado hasta el momento...”. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernest Vargas Silva).

desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración” en la etapa de la ayuda humanitaria de transición (artículo 112 del decreto 4800 de 2011).

Lo primero por resaltar es que ambos factores pueden, en efecto, ser indicativos de la situación socioeconómica en la que se encuentra esa población pero esta Corporación insiste en que no la reflejan necesariamente. Tal como se expuso en el diagnóstico de esta providencia, en los casos en los que el solicitante de la ayuda humanitaria pertenece al régimen contributivo es preciso distinguir si el afiliado es beneficiario o cotizante, y para cada situación, si la persona que cotiza contribuye efectivamente al sostenimiento económico del beneficiario, y si el empleo es estable y/o le permite sufragar las necesidades básicas, respectivamente. Este tipo de variables, entre otras, son las que determinan en últimas la situación socioeconómica del solicitante y no su afiliación. A pesar de lo anterior, en el diagnóstico de esta providencia, al igual que en algunos de los informes presentados por el Gobierno Nacional<sup>262</sup>, y en las respuestas por parte de la Unidad de Atención a las peticiones elevadas por personas desplazadas que solicitaban la ayuda humanitaria<sup>263</sup>, esta Sala encontró que no se reconoce la ayuda humanitaria por la sola afiliación al régimen contributivo. En la respuesta estatal se aduce el artículo 117 del decreto 4800 de 2011<sup>264</sup> como argumento para no reconocer la ayuda humanitaria de emergencia. Sin embargo, la Corte hace énfasis en que en dicho artículo se establece que “a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación” (énfasis agregado), y que en esa medida, la sola afiliación al régimen contributivo no es suficiente para determinar el acceso efectivo del solicitante a tales componentes ni se contempla como una causal autónoma en dicho artículo para no reconocer la ayuda.

---

<sup>262</sup> De hecho, de acuerdo con el informe del 08 de noviembre de 2011, la “principal causal de no aval en la colocación, personas en régimen contributivo 6.237 (8 % de nuevos incluidos) [sic]”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 184.

<sup>263</sup> El 25 de junio de 2012 esta Sala Especial de Seguimiento profirió un auto en el que solicitaba información a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas acerca de la situación en la que se encontraban, en materia de ayuda humanitaria, aproximadamente 51 personas desplazadas que habían interpuesto derechos de petición ante esta Corporación. En varias de ellas (las peticiones identificadas con los radicados de entrada 20127115656552, 20127115656642, 20127115656662, 20127115656862, por citar algunas) se niega la solicitud de ayuda humanitaria “por encontrarse afiliado al Régimen Contributivo en Salud (Artículo 117 del Decreto 4800 de 2011)”.

<sup>264</sup> Artículo 117.-*Superación de la situación de emergencia*. Con base en la información recopilada a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación, a través de alguna de las siguientes fuentes:

1. Participación del hogar de los programas sociales orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes;
2. Participación del hogar en programas sociales orientados al fortalecimiento de las capacidades de autosostenimiento del hogar;
3. Participación del hogar en procesos de retorno o reubicación y acceso a los incentivos que el gobierno diseñe para estos fines;
4. Generación de un ingreso propio que le permite al hogar suplir de manera autónoma estos componentes;
5. Participación del hogar en programas de empleo dirigidos a las víctimas.

Una vez se establezca que el hogar cuenta con acceso a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación a través de alguna de las fuentes mencionadas, se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado y se realizarán las remisiones correspondientes para garantizar el acceso a los demás componentes de la atención integral, con el fin de avanzar en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

Esta Sala Especial considera que se presenta una situación semejante con el artículo 112 del decreto 4800 de 2011 que ubica a la población cuyo desplazamiento haya tenido lugar en un término mayor al año contado a partir de la declaración ante el Ministerio Público en la etapa de transición. Sobre este punto se volverá más adelante al evaluar la respuesta estatal en materia de ayuda humanitaria de transición. Por el momento es importante resaltar que en este caso, al igual que con la afiliación al régimen contributivo, se está operando con un supuesto o una presunción de menor vulnerabilidad que no se corresponde necesariamente con la realidad, y en esa medida, no debe ser un criterio para que, por sí mismo, se niegue el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia. Sobre este punto la Corte Constitucional ya había llamado la atención en el auto 219 del 2011, cuando en el numeral 208 le preguntó al Gobierno lo siguiente:

“Dado que la calificación preliminar bajo la cual fue clasificada la mayor parte de la población incluida en el RUPD con más de un año de desplazamiento como beneficiaria de la fase de ayuda de transición, está basada en supuestos sobre su baja vulnerabilidad, o sistemas de información que continúan teniendo graves falencias, cuáles han sido los procedimientos diseñados e implementados para que la población desplazada pueda conocer los criterios bajo los cuales fueron clasificados según su nivel de vulnerabilidad, la calificación obtenida, y los procedimientos para controvertir tal calificación o corregir las falencias de información”<sup>265</sup>.

La necesidad de diseñar e implementar procedimientos para que la población desplazada pueda conocer los criterios bajo los cuales fue clasificada según su nivel de vulnerabilidad, la calificación obtenida, y sobre todo, los procedimientos para controvertir tal calificación, se hace aún más evidente si se tienen en cuenta los efectos de las modificaciones que han tenido lugar con los distintos modelos de medición de vulnerabilidad propuestos por el Gobierno Nacional. Es decir, la manera como la variación del nivel de vulnerabilidad (A,B,C,D) de porcentajes significativos de población desplazada cambia dependiendo de los modelos de medición de vulnerabilidad a adoptar. Por ejemplo, mientras en el segundo modelo casi el 70% de la población desplazada se encontraba en los niveles de vulnerabilidad media baja y baja, en el tercer modelo se trataba de un poco más del 60%. Como se puede notar con este caso, esa modificación del porcentaje de la población desplazada en los grupos de vulnerabilidad más baja no respondió, de hecho, a un cambio en las condiciones reales y las condiciones materiales en las que se encuentra ese conjunto de población desplazada, sino que respondió, por el contrario, a la forma de medirla. Pero como es evidente, la población desplazada se encuentra en las mismas condiciones de vulnerabilidad independientemente del rótulo con el que la catalogue el sistema de medición de vulnerabilidad, de tal manera que su atención no puede depender exclusivamente de las distintas fórmulas de medición que utilice el gobierno nacional para medir la vulnerabilidad, sobre todo si la atención en materia de ayuda humanitaria se mueve entre los extremos de una ruta al día en el trámite y la colocación de los recursos y una ruta en la que la mayoría de la población

---

<sup>265</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

se ve obligada a esperar excesivos periodos de tiempo para recibir la ayuda humanitaria. O en otras palabras, la población desplazada no puede estar sujeta a que si se aplica un determinado modelo de medición de vulnerabilidad sí va a encontrarse en una ruta que se encuentra al día en trámite y colocación de recursos, pero de acuerdo con otro modelo de medición se va a ver forzada a esperar por periodos exagerados de tiempo, como si su vulnerabilidad no fuera la misma y sin que pueda hacer nada al respecto.

Esta última consideración, sumada a los supuestos de baja vulnerabilidad que no reflejan por sí mismos una mejor situación socioeconómica de la población desplazada, que subyacen al no reconocimiento de la prórroga porque la población se encuentra afiliada al régimen contributivo de seguridad social y a la inserción directa en la etapa de ayuda humanitaria de transición, estas consideraciones hacen indispensable que la población desplazada conozca los criterios bajo los cuales fue clasificada según su nivel de vulnerabilidad, la calificación obtenida, y la existencia de procedimientos para controvertir tal calificación. A pesar de la importancia de lo anterior y de que la Corte Constitucional llamara la atención al respecto en noviembre del 2011 por medio del auto 219, el Gobierno Nacional todavía no contempla en ninguno de sus informes entregados desde entonces la necesidad de diseñar e implementar mecanismos que permitan a la población desplazada controvertir la clasificación del nivel de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala Especial de Seguimiento considera que la puesta en marcha de la nueva reglamentación para atender a la población desplazada no ha superado todos los problemas relacionados con el no reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia al encontrarse la población desplazada en situaciones que no reflejan por sí mismas una mejora en la situación de vulnerabilidad; con el rechazo de la ayuda con base en requisitos que no se encuentran en la ley; y tampoco ha diseñado ni implementado un mecanismo que permita a la población desplazada controvertir la clasificación del nivel de vulnerabilidad. En esa medida, a pesar de haber sido ampliamente identificados en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)<sup>266</sup>, persisten los problemas relacionados con la falta de consideración de las condiciones materiales y las circunstancias reales en las que se encuentra la población desplazada en el momento de reconocer la ayuda humanitaria de emergencia, pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de esa población e implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional en los términos señalados en las anteriores secciones.

---

<sup>266</sup> La Corte le ordenó al gobierno informar de manera clara y precisa acerca de: “La eventual incompatibilidad de la definición de la ayuda humanitaria de emergencia consignada en la Resolución 3069 de 2010, y ahora en la Ley 1448 de 2011, con las necesidades en materia de subsistencia mínima de la población desplazada, de conformidad con los estándares constitucionales señalados en la materia; (...); Como quiera que la continuidad de la ayuda humanitaria de emergencia se ha hecho depender de la solicitud del desplazado, cuáles han sido los ajustes procedimentales realizados para garantizar que la respuesta y atención sea oportuna, expedita y completa, de tal forma que no se ponga en riesgo el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por falencias administrativas (...).

### **2.2.3. Valoración de la respuesta estatal en relación con el conjunto de falencias concernientes a la entrega efectiva de la ayuda de emergencia y su prórroga: falta de notificación oportuna.**

En relación con los obstáculos que impiden una entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia a pesar de que las autoridades nacionales la hayan reconocido a favor de la población desplazada, el Gobierno Nacional reiteró algunos de los mecanismos del esquema de atención primaria, es decir, el Centro de Atención Telefónica, el envío de mensajes de texto, y expuso la creación del Centro de Contacto de Información y Orientación.

La Corte Constitucional reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional a través de esta estrategia, que se reflejan, entre otras cosas, en el aumento de la operatividad del Centro de Atención Telefónica que “está en capacidad de manejar cerca de 350.000 llamadas de víctimas al mes”<sup>267</sup>; el aumento significativo del número de mensajes de texto enviados, que pasó de 278.601 en 2010 a 419.846 en el periodo enero-octubre de 2011<sup>268</sup>; y la implementación del Centro de Contacto de Información y Orientación al Ciudadano, el cual “a partir de su implementación y hasta el 30 de junio de 2012 ha recibido un total de 248.709 llamadas, de las cuales se han atendido 190.105, lo cual representa un 75.70% en el nivel de servicio”<sup>269</sup>.

Sin embargo, a esta Sala Especial de Seguimiento le surgen algunas dudas importantes en relación con la efectividad de esta estrategia. Por un lado, y como ha ocurrido en las otras secciones de este pronunciamiento en las que la respuesta del Gobierno Nacional consiste en una descripción del modelo de atención primaria que ha venido implementando a partir del 2009, la Corte considera que la información suministrada a partir del 2011 refleja las dificultades identificadas por esta Corporación, entre otras razones, porque aquellas actuaciones que describe coinciden con el periodo en el cual se diagnosticaron tales problemas. Es decir, que las falencias identificadas en esta providencia tienen como trasfondo, en términos generales y sin desconocer los avances recién mencionados, un modelo que no ha sufrido profundas modificaciones hasta el presente. Y en relación con la puesta en operación del Centro de Contacto de Información y Orientación al Ciudadano, esta Sala llama la atención sobre su escasa vocación de sostenibilidad a pesar de los beneficios que el Centro proporciona para la población desplazada en materia de información y del porcentaje elevado de consultas relacionadas con la

---

<sup>267</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 146. En el informe de mayo de 2012, se expone que entre los meses de enero y abril se han atendido 77.436 solicitudes. Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*, presentado el 08 de mayo de 2012.

<sup>268</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 147

<sup>269</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 24.

ayuda humanitaria<sup>270</sup>. En esa medida, la información suministrada no parece ser una respuesta a las dificultades señaladas.

Por el otro, al analizar las distintas rutas de atención que se encuentra al día en “trámite y colocación de recursos”<sup>271</sup> (énfasis agregado), las gráficas presentadas en los informes del Gobierno para sustentar tal afirmación hacen referencia es a la cantidad de turnos avalados y colocados<sup>272</sup>, y en esa medida, no a la entrega efectiva de la ayuda humanitaria. En efecto, esta Sala Especial encuentra una diferencia entre **(i)** avalar (o “viabilizar”) una solicitud, **(ii)** asignar o “colocar” un turno, **(iii)** “colocar los recursos” en el municipio donde se hizo la solicitud, y **(iv)** entregar efectivamente la ayuda humanitaria<sup>273</sup>. La siguiente afirmación del Gobierno Nacional permite extraer los pasos **(i)-(iii)**, así:

“A partir de junio de 2010 las solicitudes viabilizadas **(i)** son clasificadas según su grado de vulnerabilidad y la ruta de ingreso de la solicitud y se les asigna un turno numérico **(ii)** que obedece al orden cronológico de recepción de dichas solicitudes y será el que guiará la colocación de los recursos diariamente **(iii)**, es estricto respeto del turno numérico asignado” (énfasis y numeración agregados)<sup>274</sup>.

En esa medida, dejando de lado que más de la mitad de la población desplazada tiene que soportar largas esperas para recibir la ayuda humanitaria de emergencia de acuerdo con los modelos de medición de vulnerabilidad y priorización de rutas, aquellos grupos de población desplazada que se encuentran en rutas que están al día en el trámite de las solicitudes, se encuentra en realidad al día en el paso **(ii)** o **(iii)**, es decir, el de la asignación de un turno que determinará la asignación de los recursos y no en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria, que vendría a ser el paso más importante **(iv)**. Y entre una y otra cosa, como se diagnosticó en esta providencia y como quedó recogido en varios pronunciamientos en sede de tutela de la Corte

<sup>270</sup> “De acuerdo con la solicitud específica de las personas que se comunican con el Centro de Contacto, se evidencia que el 86.54% de las llamadas hacen referencia temas relacionados con la ayuda humanitaria. Los temas de consulta permiten la tipificación del proceso. Los estados de la tipificación permiten identificar la remisión que se debe hacer al trámite, si este necesita o no soporte documental o si fue resuelto en la llamada ya que se suministró la información suficiente o se remitió a alguna otra entidad o punto de atención. El plazo de ejecución del convenio es por 7 meses o hasta agotar los recursos contados a partir del Acta de Inicio” Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, pág 24.

<sup>271</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 182.

<sup>272</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 181-184; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012, págs 36-41.

<sup>273</sup> Sobre el particular, al analizar algunos de los cuadros en los que el Gobierno utiliza dicha terminología (por ejemplo, en la pág 168 del informe de noviembre del 2011), la Comisión de Seguimiento sostiene lo siguiente: “Dos dudas quedan sobre el gráfico. Una, los términos que se emplean: “tramitadas”, “colocadas” y “pagadas”, hacen tal vez relación a procesos administrativos, pero no es claro qué quiere decir cada término. ¿Con cuál puede valorarse el impacto sobre la población? ¿“Colocada” qué es? ¿Una “solicitud” es un hogar? ¿Y puede en consecuencia decirse que de 772.459 hogares que “tramitaron” atención en 2011, se atendieron (“pagaron”) 374.104?”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios a los informes del 11 y del 24 de noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en el Auto 219 de 2011*. Bogotá, enero del 2012, pág 65.

<sup>274</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 204-205.

Constitucional, hay una distancia que es importante recorrer para que la ayuda humanitaria se entregue de manera efectiva a pesar de su reconocimiento y de la colocación de los recursos –dificultades relacionadas con los problemas de notificación y la larga espera en la reprogramación. Y el Gobierno no dispone de un mecanismo de seguimiento entre un momento y el otro, salvo las estrategias recién mencionadas de comunicación y notificación que han acompañado las falencias identificadas. Al respecto, sus informes son claros en sostener que: “el alcance del seguimiento es desde la inclusión en el RUPD hasta la colocación de giros de AHE”<sup>275</sup>.

Con base en estas consideraciones, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 considera que el modelo de atención primaria presentado por el Gobierno Nacional todavía no permite superar las falencias relacionadas con la entrega efectiva de la ayuda humanitaria, sino que, a lo sumo, el grueso del funcionamiento de tal modelo se reduce a la colocación de los recursos y no a su entrega efectiva, de tal manera que la responsabilidad en la entrega de la ayuda humanitaria parece encontrar en dicho procedimiento administrativo su límite. En esa medida, esta Sala considera que la operatividad del sistema todavía funciona en términos de un proceso administrativo y no del goce efectivo de derechos. Por estas razones el actual modelo de atención primaria pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada y desconoce la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

#### *2.2.4. Valoración de la respuesta estatal en relación con la entrega inoportuna y con una baja cobertura de la ayuda de emergencia y de su prórroga.*

Tal como quedó recogido en el diagnóstico de este pronunciamiento, el conjunto de falencias identificadas en la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga, sumados a los problemas de excesiva centralización en los procesos relacionados con el trámite de las solicitudes de inscripción como en el otorgamiento de la ayuda humanitaria de emergencia, se traducen en que su entrega sea inoportuna y con una baja cobertura, de acuerdo con las propias cifras del Gobierno Nacional presentadas en los informes. Sobre el particular, la Comisión de Seguimiento afirmó a partir de la información suministrada por el Gobierno en la página 190 del documento de noviembre de 2011, y que se encuentra en el **ANEXO 2** de esta providencia, lo siguiente:

“De ese mismo cuadro es posible extraer la conclusión de que 303.971 hogares han recibido AHE por lo menos una vez. Esto, sobre un total de 905.114 hogares inscritos en el RUPD a octubre de 2011, significa que solo un 33,3% de los hogares ha recibido AHE. De ellos, la mitad la ha recibido dos veces. Un 15% de los hogares

---

<sup>275</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 184.

la habría recibido por un año, y menos de 1% por dos años. Estas estadísticas son indicativas de las necesidades futuras de AHE”<sup>276</sup>.

Ahora bien, al igual que con el problema de excesiva centralización, el conjunto de falencias identificadas en materia de ayuda humanitaria se encuentra atravesado por problemas presupuestales. Sobre el particular, tal como quedó recogido en el **ANEXO 2** de esta providencia, esta Sala Especial llama la atención sobre un patrón que se identificó: no se asignan los recursos necesarios para responder a las proyecciones realizadas para atender a la totalidad de las solicitudes de población desplazada que requiere la ayuda humanitaria de emergencia durante una determinada vigencia. Los efectos que esto trae consigo no se limitan a que un porcentaje importante de las solicitudes elevadas por la población desplazada no sea atendido durante una vigencia particular, sino que provoca, en consecuencia, un represamiento de tales solicitudes para la vigencia siguiente, el cual debe ser saldado con los recursos de tal vigencia. En esa medida, se produce un desequilibrio en esa vigencia futura que impide cubrir todas las solicitudes de ayuda humanitaria durante ese periodo, lo que genera un nuevo represamiento de solicitudes que tiene que ser saldado en la vigencia siguiente, reproduciendo así este ciclo.

Lo anterior contribuye de manera significativa a mantener a más de la mitad de la población que solicitó la ayuda de emergencia en una espera que en algunas ocasiones alcanza los dos años, pues los recursos asignados no alcanzan para atender a la totalidad de la población desplazada que se encuentra en las denominadas vulnerabilidades medio-baja y baja<sup>277</sup>. Tal como ha informado el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social<sup>278</sup>,

---

<sup>276</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios a los informes del 11 y del 24 de noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en el Auto 219 de 2011*. Bogotá, enero del 2012, pág 68.

<sup>277</sup> “La vigencia 2010 finalizó con un total de 293.448 solicitudes pendientes de colocación, ya que a pesar de los esfuerzos, gestiones y adiciones presupuestales realizadas, los recursos conseguidos no fueron suficientes para atender el 100% de las solicitudes recibidas. En este sentido, para la vigencia 2011 se asignaron \$400.000 millones, para atender la demanda de atención humanitaria; sin embargo, la obligación de atender el rezago 2010, implicó destinar los recursos disponibles a la atención gradual de estas solicitudes, al tiempo que la operación se orientó a mantener al día los niveles más altos de vulnerabilidad de la ruta regular de atención, los hogares nuevos incluidos en emergencia y los casos especiales” (énfasis agregado). Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 172.

<sup>278</sup> “De acuerdo con el comportamiento histórico de las solicitudes de atención humanitaria, en el mes de junio [de 2011] se evidenció la necesidad de solicitar al Departamento Nacional de Planeación una adición presupuestal de \$417.818 millones, con el fin de terminar de atender el rezago de 2010 y poder atender el 100% de las solicitudes recibidas durante 2011. Frente a este requerimiento, el Departamento Nacional de Planeación solicitó a Acción Social ajustar las proyecciones remitidas. En respuesta a este requerimiento, Acción Social remitió al DNP una nueva proyección con tres escenarios posibles: **1.** Atender el 100% de las solicitudes pendientes y proyectadas: adición necesaria: \$265.445.619.829, inicia 2012 sin rezagos en la atención, partiendo del supuesto de un comportamiento regular de la atención sin tener en cuenta la tendencia creciente de la demanda histórica; **2.** Atender el 100% de las solicitudes pendientes a 31 de julio y de las recibidas agosto-diciembre en Rutas 1, 2, 3A, 3B y 4: adición necesaria: \$171.056.984.156, quedando 123.796 solicitudes por \$111.045.453.733 pendientes para 2012; **3.** Atender 100% de las solicitudes pendientes a 31 de julio y de las recibidas agosto-diciembre en las Rutas 1, 2, 3A, 3B y 4 y el 50% de las recibidas en 3C y 3D en agosto-diciembre: adición necesaria: \$218.251.301.993, quedando 61.898 solicitudes por \$55.522.726.867 pendientes para 2012. Ante estos escenarios, el DNP, realizó las gestiones correspondientes ante el Ministerio de Hacienda, logrando en total adiciones presupuestales por un monto de \$208.000 millones, que se espera sean desembolsados durante los meses de noviembre y diciembre del presente año. Con estos recursos adicionales, y las proyecciones realizadas, la vigencia 2011, finalizaría con

las autoridades encargadas de adicionar el presupuesto no han autorizado las adiciones presupuestales para atender a la totalidad de las solicitudes pendientes y proyectadas para una vigencia específica, sino que sólo adicionan el presupuesto para atender las solicitudes represadas, los casos más urgentes, y algunas de las solicitudes de vulnerabilidad media-baja y baja, provocando un nuevo represamiento de solicitudes para el 2012<sup>279</sup>.

A partir de lo anterior se hacen claros varios aspectos. Por un lado, contrario a lo que ha sido afirmado por el Gobierno en varias ocasiones, la ruta de *nuevos incluidos* no se encuentra al día en todos los niveles de vulnerabilidad sino sólo en aquellos casos de emergencia. En esa medida, vuelve a presentarse que la ayuda humanitaria de emergencia sólo se encuentra al día para atender a los más vulnerables dentro de los vulnerables y no a la totalidad de la población desplazada que, de acuerdo con el mismo análisis realizado por el gobierno, requiere de la entrega de tal ayuda; por el otro, y esto no es más que una constatación general de lo anterior, la interminable espera a la que se encuentra sometida más de la mitad de la población desplazada no sólo responde al desajuste entre la jurisprudencia constitucional y el actual esquema de medición de vulnerabilidad y de priorización de rutas, y entre el trato prioritario fijado por esta Corporación y aquél establecido en el actual modelo de funcionamiento, sino que esa larga espera también responde a los insuficientes esfuerzos presupuestales realizados por el Gobierno Nacional para atender a la población justo en la fase de emergencia que tiene lugar tras el desarraigo.

Este tipo de dinámicas ha generado círculos viciosos en los cuales las autoridades nacionales han adicionado recursos desde otras estrategias y programas que son igual de importantes y que tienen una repercusión directa en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia. Así ocurrió en el 2010: la Sub-dirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social sustrajo recursos de otras áreas como “Atención Primaria, Respuesta a Derechos de Petición, Fortalecimiento a Unidades de Atención y Orientación (...) logrando destinar al componente de Atención Humanitaria un total de \$95.149.653.674 a lo largo de la vigencia”<sup>280</sup>. Es decir, que la falta de aprobación de los recursos proyectados para atender a la totalidad de la población no sólo se refleja en las largas esperas que tiene que realizar más de la mitad de la población desplazada, sino que repercute directamente, y de manera negativa, en las otras falencias identificadas en este pronunciamiento relacionadas con la ayuda humanitaria de emergencia, como el acceso a la oferta estatal y el peregrinaje institucional de esa población con ocasión de la

---

un rezago de aproximadamente 136.000 solicitudes, con un valor cercano a los \$122.000 millones”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 172.

<sup>279</sup> En efecto, el 2011 terminó con un rezago de solicitudes que sólo se pudieron colocar en los primeros meses del 2012: “A continuación se presenta la información mensual de trámite y colocación de las 364.321 solicitudes de ayuda humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado, para el período enero - julio de 2012, en las etapas de emergencia y transición (...) De este total de solicitudes, 89.331 corresponden al rezago de solicitudes de la vigencia 2011, las cuales fueron colocadas en su totalidad en el mes de febrero de 2012 por un valor de \$74.176.636.200, con recursos correspondientes a la última adición de la vigencia 2011.

<sup>280</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 171.

necesidad de interponer todos los recursos para que la ayuda sea reconocida, como la tutela con ocasión de la demora o ausencia de respuesta a los derechos de petición.

A partir de estas consideraciones la Corte Constitucional considera que los esfuerzos presupuestales realizados por el Gobierno Nacional con el objetivo de atender oportunamente todas las solicitudes de atención humanitaria de la población desplazada son insuficientes, y en esa medida, no sólo someten a un gran porcentaje de la población a esperas desproporcionadas, sino que ese déficit se traduce en un desajuste presupuestal que afecta negativamente y de manera transversal los distintos momentos que tiene que atravesar esa población para acceder a la ayuda de emergencia, como ocurre con las dificultades que se producen en materia de acceso a la oferta estatal y de reconocimiento oportuno de la ayuda. Lo anterior pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implica un desconocimiento de la ayuda humanitaria en los términos establecidos en las secciones anteriores del presente pronunciamiento.

### **3. Consideraciones respecto de las falencias identificadas en materia de ayuda humanitaria de transición y de la respuesta estatal**

#### **3.1. Vulneración de los derechos de la población desplazada como consecuencia de las falencias identificadas en la entrega de la ayuda humanitaria de transición.**

A pesar de que la ayuda humanitaria de transición, tal como su nombre lo indica, consiste en un auxilio que debe ser temporal y servir como garantía de ciertos mínimos mientras la población desplazada supera la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado, el diagnóstico que se realizó en este pronunciamiento y en los autos de seguimiento que se han pronunciado sobre la materia, permiten concluir que distintas falencias en el funcionamiento de la ayuda de transición se traducen en la perpetuación de la dependencia de la población desplazada de la entrega de la ayuda humanitaria. Cuando la población desplazada ingresa de manera directa a la etapa de transición por el simple paso del tiempo, es decir, por el hecho de no haber realizado la declaración durante el año siguiente a la ocurrencia del desarraigo, de tal manera que la ayuda entregada no se corresponde necesariamente con su situación de vulnerabilidad y así dificulta la superación de la situación de emergencia; en los casos en los que la ayuda de transición se entrega de manera insuficiente, inoportuna, discontinua y desarticulada; y en las situaciones en las que no se presenta un acompañamiento integral por parte de la Red Unidos para superar esta etapa de urgencia, todas estas situaciones que fueron diagnosticadas en esta providencia repercuten en que la población desplazada se vuelva dependiente de la entrega de la ayuda humanitaria de transición y en consecuencia, que se prolongue el estado de emergencia de los meses siguientes a la ocurrencia del desarraigo.

Tal como se comentó al evaluar algunas de las falencias relacionadas con el reconocimiento de la ayuda humanitaria, la jurisprudencia de la Corte Constitucional consideró como una falsa premisa que el simple paso del tiempo disminuya la condición de vulnerabilidad de la población desplazada (ver sección 3.2.1.1.). En esa ocasión, sostuvo que tal tipo de razonamiento no sólo desconoce las condiciones materiales y las circunstancias fácticas en las que se encuentra esa población, a las que se tienen que atender en todas las circunstancias las autoridades en el momento de reconocer la ayuda humanitaria de emergencia (ver sección 3.2.1), sino que afirmó que en muchas ocasiones, como se presenta con el caso de los adultos mayores, las condiciones de vulnerabilidad se acrecientan con el paso del tiempo. En esa medida, el simple paso del tiempo no puede ser un criterio para que, por sí mismo, se deje de entregar la ayuda humanitaria.

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se vulnera el derecho a la subsistencia mínima cuando la entrega de la ayuda humanitaria no se acompaña del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada. Bajo esta perspectiva, esta Corporación ha enfatizado que la *efectividad* de la ayuda humanitaria depende de la existencia del acceso a tales salidas (ver sección 3.2.3.3.).

En la misma dirección, ha sostenido que se vulnera el derecho a la subsistencia mínima cuando la ayuda humanitaria se brinda de manera tan inoportuna, incompleta, dispersa y parcial que se ve desprovista de toda posibilidad de contribuir efectivamente a que la persona que se ha desplazado pueda solventar sus necesidades mínimas (ver secciones 3.2.3.1 y 3.2.3.2.). Estas situaciones, ha sostenido la Corte, no sólo desnaturalizan el propósito que debe regir la entrega de la ayuda humanitaria sino que perpetúan la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado, razón por la cual implican una vulneración del derecho a la subsistencia mínima de esa población (ver sección 3.2.3.).

A partir de estas consideraciones, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 declarará que las distintas falencias en el funcionamiento de la ayuda de transición que se traducen en la perpetuación de la dependencia de la población desplazada de la entrega de la ayuda humanitaria implican una vulneración del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada y un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

## **3.2. Valoración de la respuesta del Estado.**

**3.2.1. Valoración de la respuesta estatal en relación con el ingreso directo de la población desplazada que no presentó la declaración dentro del año siguiente a la ocurrencia del desarraigo a la etapa de transición.**

Tal como se consignó en el diagnóstico de esta providencia, la Comisión de Seguimiento llamó la atención en el marco de la anterior resolución 3069 del 2010 sobre la presunción de menor vulnerabilidad a partir de la cual las personas que no declararon dentro del año siguiente a la ocurrencia del desplazamiento ingresaban inmediatamente a la ayuda humanitaria de transición, como si el simple transcurso de ese año significara que no se encontraban en la situación de gravedad y urgencia que ameritaba la ayuda de emergencia.

Actualmente, la ley 1448 de 2011 en su artículo 65 establece que la ayuda humanitaria de transición se entregará a las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas “que aún no cuenten con los elementos necesarios para sus 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” (énfasis agregados). ¿En qué casos la población desplazada no cuenta con elementos necesarios para su subsistencia mínima pero no se encuentra en la situación de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención de emergencia?

Uno de los factores que el Gobierno tiene en cuenta a nivel reglamentario, que no se encuentra consagrado en la ley, para diferenciar una etapa de la otra es precisamente el factor temporal sobre el cual la Comisión de Seguimiento ya había llamado la atención en el anterior esquema. En la ley 1448 de 2011, ni el artículo 64 relativo a la atención humanitaria de emergencia ni el artículo 65 relativo a la ayuda humanitaria de transición introducen algún criterio de temporalidad para diferenciar una etapa de la otra sino que en ambos casos se hace necesario tener en cuenta “el grado de necesidad y urgencia respecto de la subsistencia mínima” (art. 64). Sin embargo, el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la ley de víctimas, define la procedencia de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de “la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración” (énfasis agregado) (art. 109), mientras que la ayuda 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” (énfasis agregado) (art 112). La persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento se corresponde con la referencia a la población desplazada que “no cuente con los elementos necesarios para su subsistencia mínima” establecido en el artículo 65 de la ley 1448, pero ¿qué permite establecer que la población no se encuentra en la situación de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención de emergencia que establece el artículo 64? El paso del tiempo, o más precisamente, si el desplazamiento ocurrió o no en un término superior a un año contado a partir de la declaración. Detrás de esta disposición, tal como

señaló la Comisión de Seguimiento en el anterior esquema e insistió en la nueva reglamentación, se encuentra una presunción según la cual el paso del tiempo disminuye la situación de gravedad y urgencia en la que pueda encontrarse la población desplazada<sup>281</sup>. O en otras palabras, para responder a la pregunta con la que se abrieron las anteriores consideraciones, la nueva reglamentación asume que las personas que no declararon dentro del año siguiente a su desplazamiento “no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia”.

Además de la necesidad de contar con un mecanismo que permita controvertir tal presunción, tal como se expuso en la sección anterior relativa a la ayuda humanitaria de emergencia, esta Sala Especial considera que es necesario referirse acerca de los efectos que produce, tanto para la población desplazada como para la administración, la diferencia entre una etapa y la otra y el ingreso inmediato en la ayuda de transición en los términos expuestos.

Desde que se introdujeron las tres fases de la ayuda humanitaria, tanto en su formulación embrionaria por medio del decreto 250 de 2005 como en su consolidación por medio de la resolución 3069 de 2010 de Acción Social, una de las características que diferencia la ayuda humanitaria de transición de aquella de emergencia es que esta última cubre más necesidades y otorga más bienes que la primera<sup>282</sup>, diferencia que también queda recogida en la actual reglamentación<sup>283</sup>. Otra divergencia importante radica en la autoridad encargada de satisfacer dichas necesidades. La ley 387 establecía en cabeza del Gobierno Nacional la responsabilidad de entregar la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga. De acuerdo con la regulación establecida en la resolución 3069 del 2010 la ayuda humanitaria de transición reemplazó la prórroga de la ayuda de emergencia<sup>284</sup>. Ni en esta resolución ni en la circular

<sup>281</sup> “Sin que la Ley lo prescriba, la propuesta reglamentaria restringe la ayuda en estos términos [AHE] a aquellos cuyo desplazamiento hubiera ocurrido dentro de los 12 meses anteriores a la declaración. El gobierno presupone, sin que se establezcan valoraciones individuales, que quienes fueron desplazados en un tiempo superior a un año anterior a la declaración, no requieren de la AHE. Para la Comisión el contenido de la reglamentación en este punto excede la interpretación y va más allá del sentido que el legislador otorgó a la norma”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios a los informes del 11 y del 24 de noviembre de 2011 del gobierno nacional a la corte constitucional sobre las órdenes contenidas en el auto 219 de 2011*, presentado en enero de 2012, pág 80.

<sup>282</sup> Por ejemplo, la resolución 3069 de 2010 establece en su artículo sexto que los componentes de la ayuda de emergencia son la asistencia alimentaria y artículos de aseo; auxilio de alojamiento; artículos de habitabilidad y cocina; y vestuario (por vulnerabilidad acentuada). Por el contrario, en su artículo undécimo establece que hacen parte de los componentes de la ayuda de transición sólo la asistencia alimentaria y los artículos de aseo y el auxilio de alojamiento.

<sup>283</sup> El artículo 112 del decreto 4800, relativo a la ayuda de transición, establece que “esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal”; mientras que el artículo 109 del mismo decreto, relativo a la ayuda de emergencia, dispone que “brindará los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas”. De igual manera, a pesar de que el artículo 112 establece que la ayuda humanitaria de transición incluye elementos de aseo, en lo que queda de la reglamentación ni en los informes presentados por el gobierno se menciona cuál es la autoridad encargada de cubrir tales bienes.

<sup>284</sup> “Artículo Séptimo: Temporalidad de la Atención Humanitaria de Emergencia. La Atención humanitaria de Emergencia será entregada para tres (3) meses, luego de los cuales, de presentarse una nueva solicitud, atendiendo el resultado de la evaluación de necesidades y capacidades del hogar, de ser necesaria una nueva entrega de Atención humanitaria, se procederá a iniciar el trámite de la Atención Humanitaria de Transición. (...) Artículo Décimo: Atención Humanitaria de Transición. Es la atención que se brindará a la población en

que la desarrolla (circular 001 de 2010 de Acción Social) se sustrae el Gobierno Nacional de la responsabilidad de entregar la ayuda humanitaria de transición, aunque se contempla la posibilidad de que otras entidades del entonces sistema de atención a la población desplazada, al igual que los entes territoriales, contribuyan con alguno de los componentes de la ayuda humanitaria de transición. Por el contrario, en la actual reglamentación, el Gobierno Nacional descarga parte de la responsabilidad de atender a la población desplazada durante esta fase de transición en las entidades territoriales (artículo 116 del decreto 4800 de 2011). Sobre el particular, es importante recordar que distintos factores que van desde la falta de capacidad local, presupuestal y administrativa hasta la poca voluntad política a nivel local dificultan que las entidades territoriales entreguen la ayuda humanitaria en términos de igualdad en todo el territorio nacional sin que varíe dependiendo de la situación concreta en la que se encuentre cada entidad territorial.

Las modificaciones que se introducen con la nueva reglamentación radican, entonces, no sólo en la diferencia entre las necesidades cubiertas y los bienes entregados, sino en que se somete a la población desplazada a un trato diferenciado en el momento de acceder a la ayuda humanitaria de transición, pues su entrega efectiva, al menos de algunos de sus componente, varía de acuerdo con la entidad territorial en la que se encuentre.

Este trato diferenciado se sustenta para una gran parte de la población desplazada en una presunción de vulnerabilidad que depende del simple paso del tiempo que no se corresponde necesariamente con la realidad y frente a la cual no se contemplan mecanismos para controvertirla, tal como se expuso con anterioridad. Estos tratos distintos se manifiestan en que la población desplazada no recibe, en el caso de la presunción de menor vulnerabilidad, la integralidad de los bienes que son necesarios de acuerdo con la situación de urgencia en la que se encuentra, y en otras ocasiones, debido a las circunstancias diversas que afectan cada entidad territorial, no reciben la ayuda de manera integral y oportuna en términos de igualdad, pues el componente de alojamiento ahora es responsabilidad compartida con las entidades territoriales. Lo anterior propicia una entrega parcial, inoportuna y desarticulada de la ayuda de transición que produce, tal como se ha explicado en varias ocasiones, una desnaturalización de la ayuda humanitaria y una perpetuación de la situación de dependencia frente a la misma.

Por lo tanto, la Corte Constitucional considera que el ingreso directo de la población desplazada que no presentó la declaración dentro del año siguiente a la ocurrencia del desarraigo a la etapa de transición, tal como está regulado en la actualidad, pone en riesgo y/o vulnera su derecho a la subsistencia mínima e implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la

---

Situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada, cuyo desplazamiento haya acaecido hace más de un (1) año (...) y ya haya sido atendida con uno o más componentes de la Atención Humanitaria”.

materia, en los términos definidos en las secciones anteriores. De igual manera, implica una vulneración del derecho a la igualdad de esa población.

**3.2.2. Valoración de la respuesta estatal en relación con la insuficiencia y falta de oportunidad de la ayuda de transición, al igual que la ausencia de continuidad y de articulación con otros programas para la población desplazada dirigidos a la estabilización socio-económica.**

En lo atinente a las dificultades que fueron identificadas en la etapa de transición como la insuficiencia, la falta de oportunidad y la poca cobertura de los programas de alimentación y alojamiento, al igual que los problemas de articulación con las medidas propias de la etapa de estabilización socio-económica, como es el caso de la excesiva demora en el acceso a soluciones de vivienda, el Gobierno Nacional expuso la creación de los programas masivos de alimentación y alojamiento de tal forma que se logre superar, entre otros, los problemas de continuidad, insuficiencia y articulación identificados.

Al respecto, la Corte reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional y los efectos positivos que la implementación de tales programas puede traer para la población desplazada. En efecto, esta Sala Especial acoge que la propuesta de los programas masivos de alojamiento y alimentación, cuya implementación debe tener lugar a partir del 2013 de acuerdo con los últimos documentos presentados, flexibilice de manera importante la limitación temporal de un año que el anterior modelo imponía desde el nivel reglamentario para ambos componentes (artículo duodécimo de la resolución 3069 de 2010). En el nuevo modelo la permanencia en el programa de alimentación está circunscrita a consideraciones relativas a las condiciones materiales en las que se encuentra la población que se asemejan a los dos grupos que esta Corporación identificó en la sentencia T-025 de 2004 como merecedores de la entrega de la ayuda humanitaria por un periodo mayor al establecido en la ley<sup>285</sup>. Otra ventaja que reporta el programa masivo de alimentación planteado por el Gobierno Nacional que esta Corporación acoge consiste en que al ser una responsabilidad del ICBF contribuye a aliviar la presión presupuestal y administrativa que, como se expuso en esta providencia, se genera en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como consecuencia de la falta de articulación con los programas de estabilización económica.

---

<sup>285</sup> Al respecto, el artículo 114 del decreto 4800 de 2011 establece lo siguiente: “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”. (énfasis agregado). Y el párrafo 1 del artículo 113 del decreto 4800 de 2011 sostiene que: “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe implementar un sistema para identificar casos de extrema vulnerabilidad, con el fin de garantizar a éstos acceso prioritario y permanencia en la oferta de alimentación y alojamiento”.

Sin embargo, a partir de una primera consideración acerca del presupuesto que fue aprobado por el Departamento de Planeación Nacional (la suma de \$200.000'000.000 para el pago de la ayuda humanitaria en la transición y costos operativos del programa) con el cual se iniciará el proceso de ejecución en el 2013<sup>286</sup>, esta Sala Especial advierte desde ahora acerca de su insuficiencia si se tienen en cuenta los recursos que se consideraron necesarios para cubrir la demanda de alimentación en los últimos dos meses del 2011, proyectada por el Departamento para la Prosperidad Social que ascendían a \$227.095 millones<sup>287</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con independencia de las adiciones presupuestales que puedan tener lugar en el curso del 2013, esta Sala Especial advierte desde ahora al Gobierno Nacional sobre la necesidad de adoptar las medidas pertinentes y aprobar los recursos necesarios para que no se produzcan los traumatismos relacionados con la insuficiente asignación presupuestal para atender a la población desplazada.

En relación con el programa de alojamiento esta Sala Especial considera como un avance que su duración se amplíe a dos (2) años teniendo en cuenta que, como se comentó, la resolución 3060 contemplaba como plazo un año. En esa medida permite recortar la brecha que se presenta entre la fase de emergencia y la etapa de estabilización socioeconómica. Sin embargo, tal brecha se sigue manteniendo pues de acuerdo con la misma información presentada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el acápite “Inflexibilidad en oportunidad de la oferta”, una gran porción de los hogares desplazados ha demorado aproximadamente ocho (8) años en acceder a un subsidio de vivienda<sup>288</sup>, sin que lo anterior garantice por sí mismo su materialización. Lo anterior deja entrever que el cubrimiento de este componente durante el nuevo periodo establecido si bien es un avance e implica un esfuerzo que tiene que ser reconocido, sigue siendo insuficiente.

La Corte Constitucional considera, además, que ese límite de dos (2) años establecido a nivel reglamentario -art 116 del decreto 4800- parece ser inflexible<sup>289</sup>, y si ese es el caso, se trataría de una limitación estrictamente temporal. Sobre el particular, esta Sala quiere enfatizar en que el artículo 65 de

---

<sup>286</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en respuesta al auto de 11 de julio de 2012*, presentado el 10 de agosto de 2012 pág 7.

<sup>287</sup> “Se proyecta que se recibirán entre los meses de noviembre y diciembre 119.918 solicitudes adicionales, las cuales representa cerca de \$227.095 millones en el componente de asistencia alimentaria de la atención humanitaria de transición”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 230.

<sup>288</sup> “*Inflexibilidad en oportunidad de la oferta*. Además, los hogares que han tenido la oportunidad de materializar la oferta de vivienda han tomado demasiado tiempo en poder materializarla. Los 13.838 hogares que en periodo 2010-2011 solicitaron la AHT y no se les brindó el componente de alojamiento por tener un subsidio de vivienda aplicado, en promedio se demoraron 8 años en recibir el subsidio luego de ser desplazados. De éstos, 5.3% lo recibió luego de 3 años de ser desplazado, 73% lo recibió luego de 5 años de ser desplazado, y 19% lo recibió luego de 10 años de ser desplazado”, 08 de noviembre pág 233.

<sup>289</sup> “La duración del programa de alojamiento será de hasta dos (2) años por hogar, con evaluaciones periódicas dirigidas a identificar si persisten las condiciones de vulnerabilidad y si el hogar necesita seguir contando con este apoyo” (énfasis agregado).

la ley de víctimas establece que la procedencia de la ayuda humanitaria de transición se encuentra sujeta a las condiciones materiales y las circunstancias reales en las que se encuentra esa población (“no cuentan con los elementos necesarios para su subsistencia mínima”); que el mismo artículo 113 del decreto 4800 establece “la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y las condiciones de superación de la situación de emergencia de los hogares” como criterios que también se tienen que tener en cuenta en relación con la oferta de alojamiento; y que la jurisprudencia constitucional ha reiterado en varias ocasiones la necesidad de tener en cuenta las condiciones materiales de la población desplazada y no únicamente el factor temporal en el momento de definir la continuidad de la ayuda humanitaria. Y más importante aún, no basar tal decisión en criterios temporales inflexibles, tal como lo sostuvo esta Corte en la sentencia C-278 de 2007 en la que se declaró la inconstitucionalidad de las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) meses más”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad”<sup>290</sup>. Haciendo una interpretación integral y armónica de los preceptos constitucionales y las disposiciones legales y reglamentarias respectivas, esta Sala concluye que el factor temporal al que se hace referencia en el mencionado artículo debe entenderse de tal manera que ese periodo de dos (2) años se tiene que extender si persisten las condiciones de vulnerabilidad y si el hogar necesita seguir contando con ese apoyo.

Y esta Sala Especial encuentra en la reglamentación relativa al componente de alojamiento en la etapa de transición otras disposiciones que le dan la espalda a las condiciones materiales en las que se encuentra la población desplazada. Por ejemplo, la referencia temporal de un año que establece el párrafo tercero del artículo 116 del decreto 4800<sup>291</sup>. Esta disposición desconoce la distancia que se presenta entre la asignación del subsidio y su efectiva aplicación como consecuencia del conjunto de dificultades relacionadas con la baja ejecución de los subsidios efectivamente asignados por problemas relacionados con la incapacidad de lograr el cierre financiero, la escasa oferta de vivienda a nivel local, entre otros, tal como lo ha documentado esta Sala Especial ampliamente en el auto 219 de 2011. Esta brecha, en efecto, alcanza los cuatro (4) años<sup>292</sup>, y la cantidad de población desplazada que se encuentra en esta situación en la que se demora años en aplicar su subsidio es significativa<sup>293</sup>.

<sup>290</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>291</sup> “Los hogares que cuenten con un subsidio de vivienda asignado no aplicado al momento de solicitar la oferta de alojamiento digno en la transición sólo podrán ser destinatarios de esta oferta hasta por un (1) año”.

<sup>292</sup> “En muchos casos (...) la aplicación de los subsidios otorgados tarde más de 4 años, y en muchas ocasiones, que estos subsidios se pierdan y sea necesario reiniciar el proceso de postulación”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>293</sup> “Inflexibilidad en aplicación de la oferta. Parte de la demanda ha tratado de ser cubierta con una oferta que no se ha podido aplicar y hoy persiste un gran número de hogares con subsidios asignados sin aplicar o calificados para la asignación que han figurado en este estado por un largo período de años. De los 439.981 hogares atendidos con AHT entre 2010 y Mayo de 2011, 13.152 tenían asignado sin aplicar un subsidio de vivienda y por lo tanto tuvieron que ser atendidos con el componente de alojamiento por un total de \$ 3.551.040.000. De los 177.314 hogares con un turno asignado para la AHT y que no han sido atendidos,

A partir de estas reflexiones, esta Corporación considera que el factor temporal no puede ser un criterio inflexible para decidir acerca de la continuidad de la ayuda humanitaria de transición, sino que siempre es necesario atenerse a las circunstancias materiales en las que se encuentra la población desplazada para definir acerca de la suspensión de la ayuda. Lo anterior se hace más evidente si se tiene en cuenta que la asignación y aplicación de los subsidios de vivienda excede con creces el término de dos (2) años establecido a nivel reglamentario por el Gobierno Nacional.

Otra dificultad que encuentra esta Sala Especial en relación con el componente de alojamiento consiste en la articulación con las entidades territoriales a las cuales se les atribuyeron responsabilidades en la prestación de este componente. Y tal dificultad se puede plantear, en términos generales, de la siguiente manera: si en la ayuda humanitaria inmediata, que incluye también el componente de alojamiento en cabeza de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional no ha sido capaz de implementar una estrategia que garantice a la población desplazada su acceso en términos de igualdad, oportunidad y calidad en todo el territorio nacional, ¿qué estrategia va a adoptar para que tenga éxito la ayuda de transición y no recaiga en las fallas identificadas en la ayuda inmediata? La nueva reglamentación –artículo 116<sup>294</sup>- deja muchos aspectos sin resolver, tal como la Corte ya había advertido al respecto en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)<sup>295</sup>.

De una parte, no hay claridad acerca de la articulación del nivel nacional y del local en relación con la implementación del programa de alojamiento temporal y la garantía del acceso “a alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas” establecidos en dicho artículo. Simplemente se asigna una responsabilidad compartida sin definir precisamente las autoridades y dependencias encargadas de ejecutar competencias específicas. Esta falta de claridad se puede prestar con facilidad para episodios de descoordinación como la duplicidad de esfuerzos, o al contrario, que ninguna entidad asuma su responsabilidad por considerar que la otra lo va a hacer. De la otra, en ninguno de los informes presentados por el Gobierno Nacional ante esta Sala Especial

---

32.100 tienen asignado sin aplicar el subsidio de vivienda y deberán ser atendido con el componente de alojamiento por un total de \$ 8.667.000.000”. 08 de noviembre pág 233.

<sup>294</sup> Al respecto, el artículo 116 establece en que: “*Responsables de la oferta de alojamiento digno en la transición.* La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y las entidades territoriales deben implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones dignas para los hogares víctimas del desplazamiento forzado cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, que no cuenten con una solución de vivienda definitiva (...).

**Parágrafo 2.** Las entidades territoriales, a partir de los lineamientos establecidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, deben diseñar estrategias y mecanismos orientados a: 1. Garantizar el acceso efectivo y oportuno de la población en situación de desplazamiento a alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas; 2. Realizar el seguimiento a las condiciones de habitabilidad de los hogares beneficiados por el programa”.

<sup>295</sup> La Corte le ordenó al Gobierno informar acerca de: “Los ajustes previstos a la política de atención integral a la población desplazada teniendo en cuenta los cambios institucionales previstos en la ley de víctimas recientemente aprobada, de tal manera que dicha transición no signifique un retroceso en el nivel de atención y protección alcanzado hasta el momento, ni una repetición de las experiencias negativas en materia de atención y respuesta estatal articulada frente a las necesidades de la población desplazada”.

se hace mención a los “lineamientos establecidos por la Unidad” a partir de los cuales las entidades territoriales deben diseñar las estrategias y mecanismos orientados a garantizar el acceso de la población al alojamiento y realizar el seguimiento, ¿en qué consisten tales lineamientos, son idóneos de cara a los objetivos que se proponen?, ¿cómo van a asegurar que las entidades territoriales garanticen el acceso a los programas de alojamiento teniendo en cuenta todas las dificultades que ha encontrado el Gobierno Nacional para un propósito semejante en la etapa inmediata o de urgencia?

Estos vacíos se enmarcan dentro del marco más general en el cual se establece el principio de corresponsabilidad con las entidades territoriales en materia de ayuda de emergencia a favor de la población desplazada establecido en el artículo 106 del decreto 4800 de 2011<sup>296</sup>. Al analizar este último artículo en relación con el 116 surgen dudas acerca de cuándo se aplica el principio de subsidiariedad y cuando el de corresponsabilidad. Nuevamente, tal como se expuso en su momento acerca de la ayuda humanitaria inmediata o de transición, la definición de las circunstancias y los mecanismos por medio de los cuales opera el principio de subsidiariedad es fundamental, tal como resaltó la Comisión de Seguimiento<sup>297</sup>.

Con base en estas últimas consideraciones, la Sala Especial de Seguimiento reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional tendientes a poner en marcha los programas masivos de alojamiento y alimentación en el 2013. En esa medida, acoge varios de los beneficios que traen consigo estos programas, los cuales repercuten en un trato más favorable para la población desplazada y contribuyen a aliviar la excesiva presión que se ejerce sobre una de las entidades encargadas de atender a la población desplazada como es la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin embargo, y particularmente con el programa de alojamiento a pesar de haberlo advertido en el auto 219 de 2011(M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)<sup>298</sup>,

---

<sup>296</sup> “ARTÍCULO 106.-*Entidades responsables.* Las entidades territoriales del orden municipal, sin perjuicio del principio de subsidiariedad, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de las competencias asignadas por Ley, deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado, a través de la implementación de parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad producto de la afectación del hecho victimizante y las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo, en las etapas de urgencia, emergencia y transición”.

<sup>297</sup> “Preocupa la dispersión y la falta de claridad en torno a las competencias en materia de atención que se otorgan a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a los entes territoriales y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Si bien la ley de víctimas y el decreto reglamentario incluyen entre sus definiciones generales, los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, no los contemplan de manera específica como criterios fundamentales para el otorgamiento de las medidas de atención, conforme a la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha defendido en relación con la población desplazada” . Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios al decreto 4800 de 2011 reglamentario de la ley 1448 de 2011*, presentado en abril de 2012, pág 7.

<sup>298</sup> La ordenó que se informara acerca de: “La forma como se atienden aquellos casos en que a pesar del vencimiento de los plazos fijados para la entrega de la ayuda en las distintas fases, la situación de vulnerabilidad del desplazado no ha cambiado o se ha agravado, con el fin de que la atención prestada continúe ajustada a los parámetros constitucionales señalados en las sentencias T-025 de 2004, C-278 de 2005 y no simplemente sometida a plazos inexorables e inflexibles que desconocen las presunciones constitucionales sobre vulnerabilidad extrema”.

esta Sala considera que todavía persisten falencias relacionadas con la falta de continuidad y articulación con los programas dirigidos a la estabilización socioeconómica, y en esa medida, esta Corporación rechaza que el factor temporal sea considerado como un factor que determine, por sí mismo, la permanencia de la población en el programa de alojamiento. De igual manera, considera que el conjunto de vacíos relacionadas con la articulación nación-territorio se traducen con facilidad en que la población desplazada no reciba la ayuda de transición de manera oportuna y completa en términos de igualdad en todo el territorio nacional. Y en relación con el componente de alimentación esta Corporación llama la atención sobre la insuficiencia de los recursos destinados para el año 2013 y advierte al Gobierno Nacional que adopte todas las medidas pertinentes y asegure los recursos necesarios para que no se produzcan los traumatismos relacionados con la insuficiente asignación presupuestal para atender a la población desplazada.

Por lo anterior, esta Sala considera que el actual modelo de ayuda humanitaria de transición todavía pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional en los términos definidos en las secciones anteriores. De igual manera, pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la igualdad de la población desplazada.

### **3.2.3. Valoración de la respuesta estatal en relación con la insuficiencia y falta de acompañamiento integral por parte de la Red Unidos para superar esta etapa de urgencia.**

En relación con las fallas que tienen que ver con la falta de acompañamiento integral por parte de la Red Unidos a la población desplazada y con la capacidad de dicha estrategia para acoger a la totalidad de la población desplazada, el Gobierno Nacional recordó algunos aspectos generales de su funcionamiento; enunció los temas en los que se está trabajando en referencia a lo solicitado por esta Sala Especial en los cuestionamientos (xi), (xii) y (xiii)<sup>299</sup> del numeral 208 del auto 219 de 2011; e hizo una descripción de algunas actuaciones realizadas para vincular a la población desplazada a la estrategia Unidos y del número de familias y de personas desplazadas que ya hacen parte de esa estrategia.

---

<sup>299</sup>La Corte le ordenó al Gobierno Nacional que diera una respuesta clara y precisa acerca de “las medidas adoptadas para garantizar la normalización de la intervención a través de la estrategia UNIDOS, como parte de la estrategia de atención humanitaria de transición, las metas y el cronograma previsto para lograr que la totalidad de la población desplazada incluida en el RUPD sea cobijada por dicha estrategia; (...); los mecanismos a través de los cuales se asegura que la población desplazada no incluida en el RUPD pueda ser cobijada; el contenido y cronograma del ajuste metodológico y de indicadores que se hará a la medición de resultados empleados hasta el momento en la estrategia JUNTOS (UNIDOS), para que dicha estrategia de seguimiento sirva para detectar los avances, retrocesos, y estancamientos en términos de goce efectivo de derechos de la población desplazada; los ajustes que se han hecho a los programas incluidos en la oferta social del Estado como parte de la atención integral para asegurar su impacto en términos de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, las rutas de atención diseñadas e implementadas y los resultados alcanzados, y la articulación con los programas de generación de ingresos, así como con otros programas gubernamentales; la forma como se garantizará que sea posible distinguir entre la población vulnerable en general y la población desplazada efectivamente atendida”.

Al respecto, la Corte Constitucional considera que la respuesta del Gobierno Nacional no se corresponde del todo con lo solicitado por esta Sala Especial en el auto 219 de 2011, pues el Gobierno no informó acerca de las medidas adoptadas, las metas puntuales ni el cronograma previsto para lograr que la totalidad de la población desplazada incluida en el registro quede cobijada por esa estrategia.

Por el contrario, el Gobierno enunció como parte de las acciones concretas realizadas en relación con las cuales la Corte solicitó información la “elaboración de un análisis sobre las implicaciones administrativas y presupuestales que para la Red Unidos genera la ampliación de la vinculación, atención y acompañamiento a toda la población víctima del desplazamiento forzado que se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada”<sup>300</sup>, pero no ha presentado resultado alguno acerca de tal análisis; enunció la realización “del diseño de un documento metodológico para adecuar el componente de acompañamiento familiar y comunitario a las necesidades de las víctimas del desplazamiento forzado”<sup>301</sup>, pero tampoco ha presentado resultado alguno; y respondió negativamente a la pregunta realizada por esta Sala acerca de las medidas adoptadas por medio de las cuales se asegure que la población desplazada no incluida en el registro pueda hacer parte de tal estrategia: “la Red Unidos no puede vincular ni garantiza acompañamiento familiar y comunitario a población que no se encuentre incluida en el Registro de Población Desplazada, ya que dentro del Manual Operativo (Versión 5) no está cobijada esta población”<sup>302</sup>.

En el marco de lo anterior, esta Sala Especial de Seguimiento encuentra falta de planificación en la estrategia del Gobierno Nacional para acompañar a la población desplazada mediante la estrategia Unidos en el tránsito de la fase de emergencia a la de estabilización socioeconómica<sup>303</sup>. Lo anterior no sólo se refleja en que no cuenta con un plan para vincular a dicha estrategia al restante 70%<sup>304</sup> de la población desplazada que todavía se encuentra por fuera, sino en

<sup>300</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 256.

<sup>301</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 256.

<sup>302</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 256.

<sup>303</sup> “Teniendo en cuenta los vacíos identificados en la articulación de la etapas de atención al interior de la política de atención a la población desplazada, se hace necesaria la creación de diferentes estrategias de intervención que deben actuar de manera simultánea para facilitar la superación de las condiciones adversas provocadas por el desplazamiento. Este esquema de atención contempla, además de la atención humanitaria de emergencia, el tránsito de la etapa de emergencia al sistema de Protección Social, y particularmente al de Promoción Social, con el fin de que dichos programas contribuyan a la subsistencia mínima. Dentro de la política de Atención Humanitaria de Emergencia, el acompañamiento a la población desplazada se realiza a través de la Red Juntos”. Acción Social. *Informe de Gobierno avance en la superación del estado de cosas inconstitucional*, presentado el 30 de octubre de 2009, pág 57.

Esta estrategia es ratificada por el Gobierno Nacional en el informe del 01 de julio de 2010, de la siguiente manera: “La Estrategia JUNTOS proporciona adicionalmente un acompañamiento a la población, el cual es requerido durante el tránsito de la etapa de atención de emergencia al Sistema de Protección Social, y particularmente al de Promoción Social, con el fin de que dichos programas contribuyan a la subsistencia mínima”. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD -. *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional Sobre la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional Declarado Mediante la Sentencia T-025 de 2004*, presentado el 01 de julio de 2010.

<sup>304</sup>De acuerdo con el Gobierno Nacional: “A la fecha, el número de familias víctimas del desplazamiento, incluidas y activas en el RUPD que están vinculadas a la Estrategia Unidos asciende a 1.307.251 personas, que conforman 453.335 hogares (con corte a 11 de abril de 2011). Esta cifra corresponde al 31.3% del total de

la falta de adecuación de tal estrategia a las necesidades específicas de la población desplazada, tal como señaló la Defensoría del Pueblo<sup>305</sup>. Esta misma posición fue adoptada por la Corte Constitucional al evaluar el documento Conpes 3616 que contiene *Los Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos Para la población en Situación de Pobreza extrema y/o Desplazamiento*<sup>306</sup>, al enfatizar en la necesidad de un trato diferenciado para la población desplazada de aquél de la población pobre en general que, entre otras cosas, no la someta a los mismos ritmos para superar la condición de vulnerabilidad<sup>307</sup>.

En esta ocasión la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 considera importante reiterar la importancia no sólo del acompañamiento a toda la población víctima del desplazamiento forzado a través de la estrategia Unidos, sino que tal estrategia debe ser sensible a las especificidades que son propias de la población desplazada y “no debe relegar a los desplazados a avanzar al ritmo de toda la población indigente o pobre”<sup>308</sup>. Ambos factores deben concurrir para que la población desplazada pueda hacer el tránsito de la fase de emergencia a la de estabilización socioeconómica, el cual tiene que hacerse sin traumatismos -tal como ya lo había señalado esta Corporación en el auto 219 de 2011<sup>309</sup>.

---

víctimas del desplazamiento que están en el RUPD”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 352-353.

<sup>305</sup>“Con relación a la *garantía de la subsistencia mínima*, se encuentra que la política que el Gobierno Nacional reporta está implementando en materia de Atención Humanitaria para la Población Desplazada, va dirigida a la superación de la pobreza, pues, integrar a la población desplazada por la violencia en los mismos programas que han sido diseñados para la población vulnerable por pobreza, como Familias en Acción y el Sistema Red Juntos o Unidos, los cuales, si bien tienen un potencial para ayudar a reducir las condiciones de necesidad en que se encuentran esta familias, no son suficientes para el restablecimiento, restitución y reparación de los derechos de las víctimas de[sic] desplazamiento forzado, ejemplo de esto es el hecho de que en el esquema de seguimiento por logros por programas, no incorpora, o lo hace parcialmente, los criterios de derechos contenidos en los indicadores de goce efectivo, establecidos por la Corte Constitucional (...) su condición de víctima [de la población desplazada] no se integra en estos programas, ni van en concordancia con las órdenes dadas por la Corte Constitucional” “Informe de seguimiento 2011 a la Sentencia T-025 de 2004. Respuesta al informe del Gobierno Nacional del primero de Julio de 2011”, radicado el 15 de diciembre de 2011.

<sup>306</sup> Uno de los factores constitutivos de esta política es “la dimensión de Ingresos y Trabajo de la Red Juntos” y se propone que esa población pueda “acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”.

<sup>307</sup> “La Corte no encuentra objeción a la afirmación del Gobierno según el cual las políticas de generación de ingresos para las personas desplazadas y para la población pobre histórica, pueden ser compatibles entre sí. Sin embargo, dicha compatibilidad no debe relegar a los desplazados a avanzar al ritmo de toda la población indigente o pobre, por las razones expuestas reiteradamente sobre la condición especial y distinta en que se encuentran los desplazados y las obligaciones específicas que el Estado tiene respecto de ellos (...) En este sentido, la Sala señala que los programas o proyectos de generación de ingresos para la población desplazada deben estar focalizados específicamente a dicha población, y han de ser sensibles a las necesidades y características de ésta, partiendo desde la base de la desventaja en la que las personas desplazadas se encuentran en el mercado laboral en comparación con los pobres históricos. Además, debe propender por el logro del goce efectivo de sus derechos, como ya se ha resaltado”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>308</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>309</sup>En esta ocasión la Corte lo ordenó al Gobierno dar una respuesta precisa y concreta acerca de: “los ajustes operativos realizados para garantizar que la transición entre las distintas fases de atención humanitaria de emergencia se haga sin detrimento en el goce efectivo de derechos, así como los resultados concretos alcanzados” Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

A pesar de lo anterior, y del tiempo transcurrido desde que se identificaron estos problemas a lo largo del proceso de seguimiento y de la estrategia formulada por el Gobierno que ya estaba presente desde octubre del 2009, la Corte encuentra en la respuesta gubernamental no sólo una falta de cobertura que rodea el 70% de la población; la ausencia de resultados expuestos en materia de análisis “sobre las implicaciones administrativas y presupuestales que para la Red Unidos genera la ampliación de la vinculación, atención y acompañamiento a toda la población víctima del desplazamiento forzado”; sino también la ausencia de resultados en relación con la adecuación a las necesidades propias de esa población. Estas fallas persistentes perpetúan la dependencia de la población desplazada en la entrega de la ayuda humanitaria como se expuso en las secciones anteriores.

Por lo tanto, la Corte Constitucional considera que el actual funcionamiento de la estrategia Unidos, en el marco de la cual la población desplaza debe poder hacer la transición de la fase de emergencia producto de los meses siguientes al desarraigo hasta la de estabilización socioeconómica, pone en riesgo y/o vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada e implica un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia en los términos definidos en las secciones anteriores.

#### **IV. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

#### **RESUELVE**

**Primero.- DECLARAR** que en el componente de ayuda humanitaria, tanto en sus etapas de urgencia y emergencia como de transición, persiste un conjunto de falencias administrativas, presupuestales e institucionales identificadas con anterioridad en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y que fueron recogidas en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), que ponen en riesgo y/o vulneran el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada, en los términos definidos en este pronunciamiento.

A pesar del tiempo transcurrido, de los logros alcanzados, de los esfuerzos presupuestales realizados, y de las modificaciones introducidas en el nuevo marco de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, los distintos informes presentados por el Gobierno Nacional evidencian que el componente de ayuda humanitaria no ha superado las falencias que impiden que la población desplazada tenga acceso efectivo, oportuno e integral, en términos de igualdad, a la ayuda humanitaria en los días y meses posteriores al desarraigo.

**Segundo.- ORDENAR** al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a todas las entidades territoriales del país, que reglamenten el grado de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales por medio de reglas claras y precisas que permitan la aplicación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en materia de atención humanitaria inmediata o de urgencia y de transición, de tal manera que se **GARANTICE** su entrega efectiva, oportuna, completa y en términos de igualdad en todo el territorio nacional, en los términos establecidos en este pronunciamiento, en los autos 314 de 2009 y 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), y en desarrollo de los artículos 106 y 116 del decreto 4800 de 2011, "por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones".

En relación con la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia, tal reglamentación deberá determinar bajo qué criterios se aplica el principio de subsidiariedad señalado en el artículo 106 del decreto 4800 de 2011, en qué casos, y por medio de qué mecanismos, y contar, como mínimo, con un dispositivo administrativo y financiero de alerta que identifique y defina que frente a la incapacidad presupuestal del municipio el departamento y/o la Nación entrarán a cubrir lo referente a la atención humanitaria inmediata o de urgencia.

Con el fin de proteger la autonomía de las entidades territoriales, también se deberán definir los criterios a partir de los cuales se establezca si la instancia de nivel superior colabora o asume la responsabilidad de la entidad de menor jerarquía, teniendo en cuenta que la intervención es cada vez mayor en la medida en que se vayan descartando las opciones que permiten que la entidad de menor nivel preste la ayuda por sí misma, tal como se expuso en este pronunciamiento. De todas formas, se deberán precisar las obligaciones mínimas que persisten en cabeza de las entidades territoriales en la agencia del acceso a la ayuda humanitaria inmediata de la población desplazada ante la entidad superior, de tal manera que el procedimiento sea fluido, planeado y concertado.

En relación con la ayuda humanitaria de transición, la reglamentación deberá definir en qué circunstancias y bajo qué criterios serán las entidades territoriales o las autoridades nacionales las encargadas de implementar el programa de alojamiento temporal, y deberá precisar las autoridades y dependencias encargadas de ejecutar competencias específicas en la implementación del programa de alojamiento y en la garantía del acceso "a alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas", al tenor del artículo 116 del decreto 4800 de 2011, para evitar problemas de coordinación. De igual forma, de acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, deberá precisar la definición de las circunstancias y los mecanismos por medio de los cuales opera el principio de subsidiariedad.

Lo anterior, bajo el entendido de que la Nación mantiene la responsabilidad de **GARANTIZAR** que toda la población desplazada tenga acceso a la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia y de transición de manera oportuna, integral y en términos de igualdad, y la **OBLIGACIÓN INELUDIBLE** de apoyar a las entidades territoriales en todos aquellos casos en los que no se encuentran en capacidad para atender a la población desplazada para lograr el goce efectivo de sus derechos, considerando que con el paso del tiempo y con la nueva reglamentación se han venido asignando, de manera acelerada, nuevas responsabilidades a las entidades territoriales sin que se haya fortalecido su capacidad administrativa, institucional y presupuestal para asumirlas.

La reglamentación del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en lo relativo a la entrega de la ayuda inmediata o de urgencia y de transición debe respetar la autonomía territorial que a estas últimas les asiste, razón por la cual, debe ser integral pero sin impedir el desarrollo de la facultad reglamentaria que la Constitución Política le reconoció a las entidades territoriales, es decir, sin extender su actividad normativa al punto de vaciar y agotar tal facultad reglamentaria. Por lo tanto, tal reglamentación deberá ser concertada y realizarse en tres etapas:

A partir de la notificación de esta providencia, el Gobierno Nacional cuenta con un plazo de tres (3) meses para la reglamentación general del modelo de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en materia de ayuda humanitaria inmediata o de urgencia y de transición, en concertación con las autoridades departamentales y municipales. A partir de lo anterior, y dentro del marco fijado por el Gobierno Nacional, las autoridades departamentales cuentan con un plazo de dos (2) meses para reglamentar con mayor precisión, y de acuerdo con las particularidades de su territorio, tal modelo de corresponsabilidad en concertación con las autoridades de los municipios que hacen parte del departamento. Finalizada esta segunda etapa, las autoridades municipales cuentan con el plazo de un (1) mes para reglamentar y definir, de acuerdo con el esquema trazado en las primeras dos etapas, las reglas claras y precisas que permitirán la aplicación efectiva de tal modelo de corresponsabilidad en relación con la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia y de transición en sus jurisdicciones.

El Ministerio del Interior acompañará todo este proceso e informará a esta Sala Especial de Seguimiento acerca de los resultados alcanzados en cada una de estas etapas, y debe asegurarse, dentro del mes siguiente a la comunicación del presente auto, que todas y cada una de las entidades territoriales receptoras o expulsoras de población desplazada conozcan su contenido y las decisiones tomadas en este auto.

**Tercero.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que diseñe e implemente una estrategia con vocación de

sostenibilidad, integralidad, y cobertura nacional, para facilitar el acceso de las personas desplazadas a la oferta de ayuda humanitaria de emergencia, que contenga, como mínimo, un análisis acerca de la actual cobertura y aquella que se considera óptima, la distancia que falta por recorrer para superar las falencias diagnosticadas en esta providencia y los plazos en los que se hará, de tal manera que la implementación de los puntos de atención, la contratación de facilitadores, y la adquisición de vehículos no se limiten a esfuerzos aislados, discontinuos y paliativos en algunos municipios o departamentos que presentan focos o picos de mayor intensidad, sino que exprese la materialización de compromisos adquiridos y exigibles dirigidos a facilitar el acceso de la totalidad de la población desplazada a lo largo y ancho del país. Especial énfasis debe tener el funcionamiento de los acuerdos de trabajo que el Gobierno Nacional afirma realizar con las alcaldías para coordinar con sus enlaces (Personerías, Secretarías Municipales o Distritales, etc) la atención de la población desplazada en los casos en los que los municipios no cuentan con tales puntos de atención. Tal estrategia deberá ser presentada ante esta Sala Especial de Seguimiento, en medio físico y magnético, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de este auto, al igual que los resultados alcanzados a la fecha.

Dicho documento debe contener, como mínimo: (i) un cronograma detallado con metas a corto y mediano plazo que permita hacerle seguimiento y evaluación a los avances, estancamientos y retrocesos en la instalación de los veintisiete (27) Centros Regionales de Justicia Transicional que anunció el Gobierno Nacional y de aquellos otros que vaya a instalar en el futuro; (ii) un análisis acerca de la suficiencia o insuficiencia de la implementación de ese número de Centros en términos de cobertura a nivel nacional: ¿cuántos más es necesario implementar, cuándo va a tener lugar su puesta en marcha, en qué vigencias, y qué esfuerzo presupuestal es necesario para garantizar su sostenimiento?; (iii) un examen acerca de la suficiencia o insuficiencia en términos de cobertura a nivel nacional, del número de facilitadores contratados, número de vehículos disponibles, jornadas de atención realizadas, y del procedimiento de atender a la población desplazada por medio de acuerdos de trabajo que el Gobierno Nacional afirma realizar con las alcaldías para coordinar con sus enlaces (Personerías, Secretarías Municipales o Distritales, etc) la atención de la población desplazada en los casos en los que los municipios no cuentan con tales puntos de atención: ¿cuántas unidades nuevas se planea y es necesario implementar, cuántos acuerdos planean y es necesario celebrar, cuántos facilitadores se planean y es necesario contratar, bajo qué cronograma, y qué esfuerzo presupuestal es necesario para garantizar su sostenimiento?

La Sala Especial de Seguimiento **ADVIERTE** que tal informe **NO** puede consistir en un recuento de las acciones realizadas en la estrategia de *Atención Primaria* desde el 2009 ni una descripción de su funcionamiento, tal como ocurrió con los últimos documentos presentados, sino que debe reflejar la estrategia con vocación de sostenibilidad, integralidad, y cobertura nacional

para facilitar el acceso de las personas desplazadas a la oferta de ayuda humanitaria de emergencia que se enunció en párrafos anteriores, de tal manera que superen los vacíos en materia de planeación, continuidad, integralidad y discrecionalidad identificados en este pronunciamiento.

**Cuarto.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que formule e implemente un protocolo para que la población desplazada/confinada tenga garantizado el acceso a la ayuda humanitaria de manera oportuna, completa y en términos de igualdad cuando se presenten circunstancias relacionadas con el conflicto armado que provoquen restricciones en su entrega, de tal manera que las autoridades cuenten con mecanismos y rutas definidas con antelación que les permita brindar una respuesta adecuada, oportuna y suficiente ante ese tipo de situaciones complejas.

Tal protocolo deberá incorporar, como mínimo, los estándares del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos señalados en esta providencia y sus anexos, para que las autoridades civiles y militares que se enfrenten a esas circunstancias garanticen el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria y el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada, eliminando los posibles obstáculos en la entrega de la ayuda humanitaria por parte de los cuerpos humanitarios y facilitando la entrega de alimentos, medicinas y ayuda médica a la población desplazada/confinada. En todo caso, el protocolo deberá incorporar la prohibición de cualquier tipo de restricción al paso de ayuda humanitaria para la población desplazada/confinada. Tal protocolo deberá ser presentado ante esta Sala Especial de Seguimiento, en medio físico y magnético, dentro en un plazo de tres (3) meses siguientes a la notificación del presente auto, y deberá ser socializado con las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que la Unidad considere relevantes.

**Quinto.- ORDENAR** al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público reservar el presupuesto necesario para atender oportunamente la totalidad de la demanda de ayuda humanitaria de emergencia, de tal manera que aquellos segmentos de población que han sido clasificados en las vulnerabilidades media-baja y baja no se encuentren sometidos a unas rutas de atención en las que tienen que esperar largos periodos de tiempo para acceder a esta ayuda, que alcanzan incluso los dos años. En ese sentido, deberán autorizar las adiciones presupuestales requeridas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o quien haga sus veces, para evitar que se generen rezagos y así lograr que todas las rutas se mantenga al día en el trámite y la colocación de recursos.

Si el Director o Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o quien haga sus veces, encuentra barreras de orden jurídico, administrativo o presupuestal al momento de solicitar las adiciones presupuestales requeridas para atender la totalidad de las solicitudes de

ayuda humanitaria de emergencia, la presente providencia judicial constituye un título suficiente para removerlas, de tal manera que se encuentra en la obligación de **GARANTIZAR** que se atiendan las solicitudes de ayuda humanitaria en todas las rutas de una manera oportuna que, en ningún caso, podrá exceder el término de tres (3) meses.

**Sexto.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de este auto, ponga en marcha el mecanismo que haga operativa la prórroga ininterrumpida de la ayuda humanitaria de emergencia sin mediación de solicitud a favor de los grupos dentro de la población desplazada en los que se combinan varios factores de vulnerabilidad, en los términos expuestos en este pronunciamiento, cuya entrada en funcionamiento fue anunciada para enero de 2012 en el informe del 08 noviembre del 2011 presentado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, pero que hasta la fecha no se ha implementado. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informará a esta Sala Especial de Seguimiento acerca de la implementación de tal mecanismo una vez haya sido puesto en marcha.

**Séptimo.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de este auto, diseñe e implemente un mecanismo que permita a la población desplazada conocer los criterios bajo los cuales fue clasificada según su nivel de vulnerabilidad, la calificación obtenida, y controvertir tal calificación, en los términos establecido en este pronunciamiento y en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Tal mecanismo deberá permitirle a la población desplazada controvertir su ingreso directo en la etapa de transición de la ayuda humanitaria al igual que su distribución en la ruta de atención que orientará el trámite y la colocación de los recursos. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informará a esta Sala Especial de Seguimiento acerca de la implementación de tal mecanismo una vez haya sido puesto en marcha.

**Octavo.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en adelante, se **ABSTENGA** de negar la solicitud de ayuda humanitaria de la población desplazada a partir de la sola afiliación al Régimen Contributivo de Seguridad Social; la sola consideración de un número determinado de ayudas entregado con anterioridad; o cualquier otro requisito, formalidad y apreciación que no sea fiel con la situación en la que se encuentra la población desplazada, o que no se encuentra establecida en la ley, Tal decisión, por el contrario, siempre tiene que atenerse a las condiciones materiales y a las circunstancias reales en las que se encuentra la población desplazada en los términos de la jurisprudencia constitucional recogida en este pronunciamiento.

**Noveno.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que implemente una estrategia para ampliar el seguimiento y, en términos más generales, fortalecer la operatividad del trámite de la entrega de la ayuda humanitaria para que no se agote en la colocación de los recursos en el correspondiente municipio sino que cubra su entrega efectiva a toda la población beneficiada. En ese sentido, se deberán fortalecer, de manera sostenida en el tiempo, los mecanismos de notificación y comunicación con los que se cuenta actualmente y se deberán ofrecer las opciones necesarias para que la población desplazada beneficiaria tenga conocimiento efectivo acerca de la colocación de la ayuda humanitaria y pueda reclamarla oportunamente. Lo anterior, con el propósito de que los mecanismos de comunicación y notificación se adecuen y respondan al procedimiento de colocación de los recursos de tal manera que puedan complementarlo ampliando así su capacidad de seguimiento y operatividad hasta la entrega efectiva de la ayuda. Tal estrategia deberá ser presentada ante esta Sala Especial de Seguimiento, en medio físico y magnético, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de este auto, al igual que los resultados alcanzados a la fecha.

Dicho documento debe contener, como mínimo: (i) un análisis acerca de la suficiencia o insuficiencia de los actuales mecanismos de comunicación y notificación en términos de **GARANTIZAR** que una vez los recursos han sido colocados en el municipio respectivo los beneficiarios tengan conocimiento oportuno y los puedan reclamar en la mayor brevedad posible: ¿de todas las ayudas colocadas, cuántas fueron efectivamente comunicadas y cuántas fueron reclamadas? ¿Qué ajustes y recursos se requieren para que los actuales mecanismos de comunicación y notificaciones se adecuen y responden de manera eficiente al procedimiento de colocación de recursos?; (ii) contar con un cronograma con metas a corto y mediano plazo que permita hacerle seguimiento y evaluación a los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de tal estrategia.

La Sala Especial de Seguimiento **ADVIERTE** que tal informe **NO** puede consistir en un recuento de las acciones realizadas en la estrategia de *Atención Primaria* desde el 2009 ni una descripción de su funcionamiento, tal como ocurrió con los últimos documentos presentados en los que se expone el número de mensajes de texto enviados y de llamadas manejadas, sino que debe reflejar los ajustes realizados a los mecanismos de comunicación y notificación para que se adecuen y respondan al procedimiento de colocación de recursos de tal manera que puedan complementarlo.

**Décimo.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en adelante, se **ABSTENGA** de definir la continuidad de la población desplazada en el programa de alojamiento temporal de la etapa de transición únicamente a partir de consideraciones estrictamente temporales e inflexibles. Por el contrario, en todos los casos en que deba definir acerca de la suspensión de la ayuda deberá considerar las circunstancias materiales en las

que se encuentra esa población en los términos de la jurisprudencia constitucional recogida en este pronunciamiento.

**Décimo primero.- ORDENAR** al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público reservar el presupuesto necesario para atender oportunamente la totalidad de la demanda de los componentes de alimentación y de alojamiento en la etapa de transición de la ayuda humanitaria. En ese sentido, deberán autorizar las adiciones presupuestales requeridas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o quien haga sus veces, y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para lograr que la ayuda humanitaria de transición se entregue de manera oportuna, completa y continua.

Si el Director o Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o quien haga sus veces, y el Director o Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) encuentran barreras de orden jurídico, administrativo o presupuestal al momento de solicitar las adiciones presupuestales requeridas para atender la totalidad de las solicitudes de ayuda humanitaria de emergencia, la presente providencia judicial constituye un título suficiente para removerlas, de tal manera que se encuentran en la obligación de **GARANTIZAR** que se atiendan las solicitudes de ayuda humanitaria de transición de manera oportuna, completa y continua.

**Décimo segundo.- ORDENAR** al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación de esta providencia, presente un documento, en medio físico y magnético, en el que: (i) defina el plazo en el que se va a vincular, atender y acompañar a la totalidad de la población desplazada registrada por medio de la Red Unidos, tal como anunció en el informe del 08 de noviembre de 2011, para que sea posible su seguimiento y evaluación; (ii) un análisis acerca de las implicaciones administrativas y presupuestales de la ampliación de la Red Unidos a toda la población desplazada inscrita en el Registro; (iii) los mecanismos a través de los cuales se va a asegurar que la población desplazada no incluida en el RUPD pueda ser cobijada; (iv) las acciones que ha adelantado para que la atención y acompañamiento sean sensibles a las especificidades que son propias de la población desplazada y para que no sea relegada a avanzar al ritmo de toda la población indigente o pobre, en los términos establecidos en este pronunciamiento; (v) los ajustes que ha realizado a la captura de información sobre las condiciones de la población víctima de desplazamiento forzado vinculada a la estrategia, con el fin de que el Sistema de Información de la Red Unidos genere insumos útiles para la Red Nacional de Información en su tarea de medición de los avances en términos de los IGED; (vi) los resultados que ha alcanzado, en términos porcentuales, en materia de superación de la situación de emergencia que es producto de los días y meses siguientes al desplazamiento a través de la estabilización socioeconómica de la población desplazada que hace parte de esa estrategia,

considerando que en varias ocasiones el Gobierno Nacional ha informado que el tránsito de una fase a la otra será acompañada por medio de la Red Unidos.

**Décimo tercero.- SOLICITAR** a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, a que dentro del ámbito de sus competencias, continúen haciendo seguimiento a las acciones adelantadas para la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada

**Décimo cuarto.- SOLICITAR** a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que continúe haciendo seguimiento al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la política pública de atención a la población desplazada y presente a la Corte Constitucional cuando lo considere pertinente, los informes y recomendaciones sobre ese proceso y sus resultados.

**Décimo quinto.- INVITAR** a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- y al Consejo Noruego para los Refugiados –CNR- a continuar presentando los informes que consideren pertinentes, cuando lo consideren oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Comuníquese y cúmplase.

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
**Magistrado Presidente Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025**  
**de 2004**

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
**Magistrado**

**NILSON PINILLA PINILLA**  
**Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
**Secretaria General**