

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”¹. 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 2011², es decir, los informes del 08 de noviembre del 2011³, del 08 de mayo de 2012⁴, del 10 de agosto de 2012⁵, y del 18 de octubre de 2012⁶, de acuerdo

¹ 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).

² 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”.

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

⁴ 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*

⁵ 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

⁶ 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 Registro⁷. Esta ayuda debe ser prestada, en principio, por parte de las entidades territoriales del nivel municipal⁸, sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad⁹ (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 salud¹⁰.

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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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...”.

¹⁰ 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”¹¹. 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 inmediata¹². 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

¹¹ 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.

¹² “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.)¹³. 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 Nación¹⁴.

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

¹³ 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.

¹⁴ “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 emergencia¹⁵, 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 población¹⁶. 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 competentes¹⁷. 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 emergencia¹⁸. La responsabilidad de garantizar esta ayuda

¹⁵ “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.

¹⁶ “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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 Nación¹⁹. Esta ayuda debía prestarse, en un inicio, por un término de tres meses prorrogable por un término semejante de manera excepcional²⁰. 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 condiciones²¹. 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 dignas²². 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 emergencia²³.

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 atención²⁴. 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.

¹⁹ 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”.

²⁰ Artículo 15 de la ley 387 de 1997.

²¹ 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.

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

²³ Artículo 15 de la ley 387 de 1997; artículo 64 de la ley 1448 de 2011.

²⁴ 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”²⁵.

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)”²⁶. 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, Córdoba²⁷. Sobre este punto coinciden tanto el Gobierno Nacional como las Organizaciones de Población Desplazada²⁸. 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 atención²⁹, aunque a esta Corte le han informado

²⁵ 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

²⁶ “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.

²⁷ “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.

²⁸ “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.

²⁹ 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 discapacidad³⁰.

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/desplazada³¹; 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 ayuda³².

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”³³, lo que se manifestó no sólo en la entrega de un conjunto de bienes más reducido³⁴, 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.”

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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 población³⁵. 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)³⁶.

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.

³⁵ “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.

³⁶ “(...) 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 Medellín³⁷. 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 prórroga³⁸, como es el caso de la ausencia del reconocimiento de la prórroga automática en los términos definidos a nivel jurisprudencial³⁹, situación que ha sido documentada en el Magdalena Medio, Bogotá, la Guajira y Putumayo⁴⁰. 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 humanitaria⁴¹.

³⁷ “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.

³⁸ 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

³⁹ 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.

⁴⁰ “En cuanto a las prórrogas 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 prórrogas 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.

⁴¹ “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 diferenciado⁴², 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 básicas⁴³.

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.

⁴²“Consideramos muy importante resaltar que los hogares desplazados forzosamente 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.

⁴³“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 emergencia⁴⁴ 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 desplazada⁴⁵. 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 desplazada⁴⁶. La Sala

⁴⁴ “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.

⁴⁵ “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.

⁴⁶ 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 casos⁴⁷.

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 baja⁴⁸, 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 atención⁴⁹. 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.

⁴⁷ “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.

⁴⁸ 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”.

⁴⁹ “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 humanitaria⁵⁰. La demora en la entrega de la ayuda humanitaria y de su prórroga en ocasiones sobrepasa el año, incluso se prolonga hasta dos⁵¹. 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 innecesariamente⁵².

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 (...)”⁵³.

⁵⁰“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).

⁵¹ 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.

⁵²“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.

⁵³ *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 alojamiento⁵⁴ 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)”⁵⁵, debe ser acompañado por la Red Unidos⁵⁶.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ “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.

⁵⁶ “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 ocasión⁵⁷. 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 transición⁵⁸. 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 Nacional⁵⁹ como la Comisión de Seguimiento⁶⁰. **(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.

⁵⁷ 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”.

⁵⁸ Artículos 109 y 112 del decreto 4800 de 2011.

⁵⁹ “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

⁶⁰ “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 emergencia⁶¹. 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”⁶². Además, para la fecha de

⁶¹ 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.

⁶² 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 has sido atendidos por programas de seguridad alimentaria del ICBF”⁶³.

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 2011⁶⁴. Esta atención calculada, de una sola ayuda por vigencia, es reconocida por el mismo Gobierno como insuficiente⁶⁵.

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 desplazamiento⁶⁶, y los hogares que han tenido la oportunidad de materializar la oferta de vivienda han tomado demasiado tiempo para hacerlo, hasta 10 años⁶⁷; por el otro, y como consecuencia de lo anterior, estos hogares han demandado atención para el alojamiento temporal presionando la atención humanitaria de transición⁶⁸ y generando un déficit presupuestal que se traduce en falta de cobertura⁶⁹, 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 urgencia⁷⁰.

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

⁶⁴ “*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.

⁶⁵ “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.

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

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

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

⁶⁹ “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.

⁷⁰ “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 socioeconómica⁷¹. 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”⁷².

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*⁷³. 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

⁷¹ 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”

⁷² *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.

⁷³ 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 humanitaria⁷⁴.

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 jurisdicción⁷⁵. Más precisamente, le corresponde iniciar, coordinar,

⁷⁴“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.

⁷⁵ 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 humanitaria⁷⁶, y consecuentemente, prevenir la corrupción, desvío y malversación de la asistencia humanitaria⁷⁷. 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 entregarla⁷⁸. En todo caso, no es permitido negar arbitraria e injustificadamente el ofrecimiento de la asistencia o el acceso a las víctimas⁷⁹, en particular, si tal negación se traduce en una posible vulneración de los derechos humanos fundamentales de las víctimas, del DIH⁸⁰, si se traduce en algunas de las prohibiciones establecidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en Protocolo Adicional II⁸¹, o incluso, si esa negación se enmarca en la perpetuación de crímenes contra la humanidad⁸². 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”⁸³. En relación con lo anterior, deberá adoptar las leyes y reglamentos correspondientes, y celebrar los tratados necesarios para facilitar la entrega de la asistencia humanitaria⁸⁴.

Estas consideraciones fueron incorporadas en el derecho interno por medio del artículo 15 de la ley 387 de 1997⁸⁵, 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”.

⁷⁶Resolución 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.

⁷⁷ Artículo 3 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

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

⁷⁹ 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.

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

⁸¹ 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.

⁸² ICTY. *Prosecutor Radislav Krstić.* Judgement Párrafo 28.

⁸³ 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).

⁸⁴ Artículo 7 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁸⁵ “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 2000⁸⁶. 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 supervivencia⁸⁷, 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 (...).”

⁸⁶ “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”.

⁸⁷ 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 esenciales⁸⁸.

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 población⁸⁹. 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”.⁹⁰ 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”⁹¹.

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

⁸⁸“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).

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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).

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-690^a 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^a 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”⁹².

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 atenderla⁹³, 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”⁹⁴. 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 legales⁹⁵ o de dirigirse a las distintas instituciones del Estado sin recibir una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación⁹⁶ para la entrega de la ayuda humanitaria. Por el

⁹² 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”.

⁹³ 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).

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

⁹⁵ 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).

⁹⁶ “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”⁹⁷.

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”⁹⁸. 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”⁹⁹ (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)

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

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-690^a de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-690^a 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 ley¹⁰⁰. 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 forzoso¹⁰¹. Por lo anterior, estar inscrito en el Registro no es un requisito para que la población adquiera la condición de “desplazada por la violencia”¹⁰². Así, encontrarse en la situación fáctica que describe la ley basta para recibir la ayuda humanitaria sin que sea necesario estar registrado¹⁰³. 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 vital¹⁰⁴.

¹⁰⁰“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).

¹⁰¹ “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).

¹⁰² “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).

¹⁰³“El desplazamiento forzoso 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 forzoso, 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).

¹⁰⁴ 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”¹⁰⁵. 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 población¹⁰⁶.

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”¹⁰⁷; 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 confiere¹⁰⁸.

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).

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

¹⁰⁶ 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”.

¹⁰⁷ 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)

¹⁰⁸ “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 anterioridad¹⁰⁹ debido a que, entre otras razones, las ayudas entregadas pueden ser insuficientes¹¹⁰.

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 humanitaria¹¹¹. 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 mayores¹¹².

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 autosostenimiento¹¹³. 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”¹¹⁴. Este pronunciamiento fue elevado a nivel de constitucionalidad por medio de la sentencia C-278 de 2007¹¹⁵ y ha sido

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-560 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹¹⁰ “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),

¹¹¹ 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”.

¹¹² 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).

¹¹³ “(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).

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

¹¹⁵ “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 otros¹¹⁶. Para estimar cuándo una situación es de urgencia extraordinaria la Corte ha considerado, entre otros factores, la ausencia de un lugar donde albergarse¹¹⁷ y el bajo puntaje en el SISBEN¹¹⁸.

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 desplazadas¹¹⁹ 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).

¹¹⁶ 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).

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

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

¹¹⁹ “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 discapacidad¹²⁰. 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 automática¹²¹. 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 edad¹²².

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”¹²³. Bajo estas circunstancias no se puede condicionar el suministro de la ayuda a una evaluación previa¹²⁴.

¹²⁰ “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).

¹²¹ 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).

¹²² “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”.

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

¹²⁴ 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 desplazada¹²⁵. 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”¹²⁶. 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 humanitaria¹²⁷, 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”¹²⁸.

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*

¹²⁵“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).

¹²⁶Corte 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”.

¹²⁷ 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).

¹²⁸ 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”¹²⁹. 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”¹³⁰.

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 1997¹³¹. 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”¹³², evadiendo, así, una respuesta de fondo acerca del reconocimiento o no de la ayuda de emergencia. Al respecto, la Corte

¹²⁹ 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”.

¹³⁰ 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).

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

¹³² 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 accionante¹³³.

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”¹³⁴.

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

¹³³ “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).

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

alimentación mínima y a la subsistencia digna¹³⁵. 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 derechos¹³⁶.

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”¹³⁷

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.*

¹³⁵ “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).

¹³⁶ 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”.

¹³⁷ 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 solicitante¹³⁸, 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 petición¹³⁹. 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 fundamentales¹⁴⁰, como es el caso de la población desplazada por la violencia¹⁴¹. 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 efectiva¹⁴². 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”¹⁴³.

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

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

¹³⁹ 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.)

¹⁴⁰ “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).

¹⁴¹ “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”.

¹⁴² “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).

¹⁴³ 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”¹⁴⁴.

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”¹⁴⁵.

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 educación¹⁴⁶. 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 macroeconómica¹⁴⁷.

¹⁴⁴Y 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).

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

¹⁴⁶ 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).

¹⁴⁷ “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 superiores¹⁴⁸.

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”¹⁴⁹.

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).

¹⁴⁸ “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).

¹⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-690^a 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”¹⁵⁰. 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”¹⁵¹. 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 desplazada¹⁵². 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 emergencia¹⁵³ salvo cuando se trate de casos excepcionales¹⁵⁴ o de extrema urgencia¹⁵⁵, 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 ayuda¹⁵⁶. 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 materializará¹⁵⁷.

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,

¹⁵⁰ “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).

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

¹⁵² 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.

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

¹⁵⁴ “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).

¹⁵⁵ “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).

¹⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño).

¹⁵⁷ 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.”¹⁵⁸.

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”¹⁵⁹ 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”¹⁶⁰, poniendo en riesgo y/o vulnerando el derecho al mínimo vital de la población desplazada.

¹⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-690^a 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-704^a 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”.

¹⁵⁹ 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).

¹⁶⁰ 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-690^a 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”¹⁶¹. En ese sentido, la Corte Constitucional ha considerado que la ayuda humanitaria es de carácter *temporal*¹⁶². 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”¹⁶³. 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 emergencia¹⁶⁴. 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 humanitaria¹⁶⁵, de tal manera que su responsabilidad no se limita a su sola entrega durante esta fase de emergencia¹⁶⁶. En esa medida, la Corte ha

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

¹⁶² “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).

¹⁶³ 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).

¹⁶⁴ “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).

¹⁶⁵ “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).

¹⁶⁶ 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”¹⁶⁷. 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”¹⁶⁸.

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 emergencia¹⁶⁹, 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”¹⁷⁰.

Como contraparte, en el marco de la atención a la población desplazada anterior a la Ley 1448 de 2011¹⁷¹, la Corte Constitucional precisó las siguientes obligaciones en cabeza de Acción Social:

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

¹⁶⁸ 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).

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ “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”.

¹⁷¹ 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.”¹⁷².

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 socioeconómica¹⁷³.

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”.

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

¹⁷³ “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 objetivo¹⁷⁴, mientras que otras no.

¹⁷⁴ 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)¹⁷⁵, implementada por el Gobierno Nacional en el marco del artículo 254 del decreto 4800 de 2011¹⁷⁶, 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.

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ “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 necesarios¹⁷⁷. 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 salientes¹⁷⁸. En esa misma

¹⁷⁷ 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).

¹⁷⁸ 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 Nación¹⁷⁹, 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”¹⁸⁰.

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,s¹⁸¹.

Estos factores repercuten en los bajos resultados alcanzados en relación con lo establecido en el artículo 254 del decreto 4800 de 2011¹⁸². 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.

¹⁷⁹En 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.

¹⁸⁰ “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.

¹⁸¹ “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.

¹⁸² “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”¹⁸³, 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)¹⁸⁴. 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 territorial¹⁸⁵.

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.

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ “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).

¹⁸⁵ “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 desplazada¹⁸⁶. 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”¹⁸⁷, 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 ocasiones¹⁸⁸. 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).

¹⁸⁶ 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).

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

¹⁸⁸ 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 forzado¹⁸⁹, la Nación conserva sus potestades de intervención: “sería un despropósito que un asunto de interés general se regule por criterios seccionales o locales”¹⁹⁰. 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”¹⁹¹. 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”¹⁹². 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 2009¹⁹³ y reiterada en el 2010¹⁹⁴.

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

¹⁸⁹ 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).

¹⁹⁰ 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).

¹⁹¹ Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

¹⁹² 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).

¹⁹³ “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).

¹⁹⁴ “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)¹⁹⁵, 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

¹⁹⁵ 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 2010¹⁹⁶. 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”¹⁹⁷, 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”¹⁹⁸, el Gobierno Nacional prevé reglamentar “la operatividad de la entrega de los apoyos

¹⁹⁶ “**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).

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ 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”¹⁹⁹. 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]”²⁰⁰. 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 urgencia²⁰¹. Bajo ninguna circunstancia esta Corporación ha aceptado que ese tipo de limitaciones, como las que provienen de acuerdos de reestructuración de

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ “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 desplazada²⁰².

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”²⁰³. 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”²⁰⁴.

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

²⁰²Teniendo 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).

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

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

manera independiente o que no cumple con los objetivos y la eficacia esperada²⁰⁵, o colaborar en el ejercicio de las mismas²⁰⁶. 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

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

²⁰⁶Corte 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)²⁰⁷, el ejercicio propuesto por el Gobierno²⁰⁸ 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

²⁰⁷ 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”.

²⁰⁸ 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 todas²⁰⁹.

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.

²⁰⁹ 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 reducción²¹⁰.

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

²¹⁰ 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)²¹¹, 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.

²¹¹ 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 que 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 facilitadores²¹², en el informe del 08 de noviembre de 2011 da cuenta de la existencia de 62 puntos de atención, 26 unidades móviles y 216 facilitadores²¹³.

²¹² 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.

²¹³ 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”²¹⁴.

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.

²¹⁴ 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”²¹⁵.

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 puntuales²¹⁶.

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.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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”²¹⁷. 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

²¹⁷ 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”²¹⁸? ¿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”²¹⁹? 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”²²⁰. 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 Gobierno²²¹), 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”²²², y se presenta el movimiento contrario, es decir, que “algunas solicitudes no se tomaban como Nuevos Incluidos ya que habían sido atendidos por otras

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

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

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

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

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

rutas”²²³. 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 familias²²⁴. 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 las 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 forzado²²⁵.

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”²²⁶ (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

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

²²⁴ 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.

²²⁵ 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

²²⁶ 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)²²⁷.

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 vulnerabilidad²²⁸; 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 recursos²²⁹, 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”²³⁰. 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)²³¹. Si la Ruta 5 (niveles C y D)²³² 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.

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

²²⁸ 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.

²²⁹ “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.

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

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

²³² 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 implementado²³³, 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”²³⁴, 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 población²³⁵. 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

²³³ “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.

²³⁴ 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.

²³⁵ “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.

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

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

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

²³⁷ Identificadas con la petición número: (20111461180701, 20111461107271), 20113464107731, 20111461041691.

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

²³⁹ Identificadas con la petición número: 20111081538982, 20113465159351.

²⁴⁰ Identificadas con la petición número: 20114182960032, 20111460356041.

²⁴¹ Ciudadano identificado con la CC 21.999.712, expediente T-3712190.

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

²⁴³ Ciudadano identificado con la cédula de ciudadanía 98.509.676, expediente T-3712181.

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

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ Radicado No. 20111151896842; 20127202940771;

²⁴⁷ Radicado No. 20126021568202; 20126021424282; 20126021563732; 20127203777301;

²⁴⁸ Radicado No. 20127203878971; 20127203777411; 20127303551151; 20127303551181

²⁴⁹ Radicado No. 20126021398602; 20126021121792-18; 20127202846891; No. 201272041871111; 20127204172621

²⁵⁰ 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 baja²⁵¹, es decir, que tiene que esperar largos periodos de

²⁵¹ “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 peticionaria²⁵², 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 2013²⁵³. 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 turno²⁵⁴. Lo

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

²⁵² Identificado con la petición No 20111151896842 elevada ante el Departamento para la Prosperidad Social.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ “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”²⁵⁵. 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 alta²⁵⁶. 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”.

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

²⁵⁶ “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)²⁵⁷, 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 solicitud²⁵⁸. 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

²⁵⁷ 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”.

²⁵⁸ “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”²⁵⁹. 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 atraso²⁶⁰.

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 desplazada²⁶¹.

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

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ “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.

²⁶¹ 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 Nacional²⁶², y en las respuestas por parte de la Unidad de Atención a las peticiones elevadas por personas desplazadas que solicitaban la ayuda humanitaria²⁶³, 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 2011²⁶⁴ 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.

²⁶² 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.

²⁶³ 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)”.

²⁶⁴ 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”²⁶⁵.

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

²⁶⁵ 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)²⁶⁶, 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.

²⁶⁶ 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”²⁶⁷; 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 2011²⁶⁸; 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”²⁶⁹.

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

²⁶⁷ 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.

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

²⁶⁹ 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 humanitaria²⁷⁰. 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”²⁷¹ (énfasis agregado), las gráficas presentadas en los informes del Gobierno para sustentar tal afirmación hacen referencia es a la cantidad de turnos avalados y colocados²⁷², 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 humanitaria²⁷³. 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)²⁷⁴.

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

²⁷⁰ “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.

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

²⁷² 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.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ 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”²⁷⁵.

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

²⁷⁵ 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”²⁷⁶.

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 baja²⁷⁷. Tal como ha informado el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social²⁷⁸,

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ “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.

²⁷⁸ “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 2012²⁷⁹.

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”²⁸⁰. 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.

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ 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 desplazada²⁸¹. 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 primera²⁸², diferencia que también queda recogida en la actual reglamentación²⁸³. 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 emergencia²⁸⁴. Ni en esta resolución ni en la circular

²⁸¹ “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.

²⁸² 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.

²⁸³ 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.

²⁸⁴ “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 ley²⁸⁵. 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.

²⁸⁵ 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 2013²⁸⁶, 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 millones²⁸⁷.

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 vivienda²⁸⁸, 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 inflexible²⁸⁹, 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

²⁸⁶ 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.

²⁸⁷ “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.

²⁸⁸ “*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.

²⁸⁹ “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”²⁹⁰. 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 4800²⁹¹. 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) años²⁹², y la cantidad de población desplazada que se encuentra en esta situación en la que se demora años en aplicar su subsidio es significativa²⁹³.

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

²⁹¹ “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”.

²⁹² “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).

²⁹³ “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 116²⁹⁴- 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)²⁹⁵.

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.

²⁹⁴ 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”.

²⁹⁵ 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 2011²⁹⁶. 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 Seguimiento²⁹⁷.

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)²⁹⁸,

²⁹⁶ “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”.

²⁹⁷ “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.

²⁹⁸ 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)²⁹⁹ 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.

²⁹⁹La 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”³⁰⁰, 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”³⁰¹, 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”³⁰².

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 socioeconómica³⁰³. Lo anterior no sólo se refleja en que no cuenta con un plan para vincular a dicha estrategia al restante 70%³⁰⁴ de la población desplazada que todavía se encuentra por fuera, sino en

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

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

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

³⁰³ “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.

³⁰⁴De 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 Pueblo³⁰⁵. 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*³⁰⁶, 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 vulnerabilidad³⁰⁷.

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”³⁰⁸. 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 2011³⁰⁹.

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

³⁰⁵“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.

³⁰⁶ 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”.

³⁰⁷ “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).

³⁰⁸ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

³⁰⁹En 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

ANEXO 1

I. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MANERA COMO SE HAN PRESENTADO LAS FALENCIAS IDENTIFICADAS EN LAS DISTINTAS ENTIDADES TERRITORIALES QUE SE ENUNCIARON EN EL PRESENTE AUTO.

1. Falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda inmediata o de urgencia.

1.1. Las falencias que recaen en las entidades territoriales.

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 esta razón la población desplazada queda de hecho desprotegida 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.

A la Sala Especial de Seguimiento le han informaron que esta situación se ha presentado en Viotá (Cundinamarca):

“Una vez inicia la toma de su declaración [de la población desplazada] se procede a informar de las ofertas de servicio que posee el municipio y de sus derechos como desplazados y es ahí donde aparecen los obstáculos, dado que no se entrega una primera ayuda de emergencia ni por Acción Social ni por la alcaldía sino hasta cuando son aceptados en el registro único de población desplazada y se tiene una constancia de ello, para lo cual transcurren de 2 a 6 meses para el registro”³¹⁰.

En Cúcuta (Norte de Santander):

“Los entes territoriales de Norte de Santander no están asumiendo plenamente su responsabilidad de la atención humanitaria en la urgencia de conformidad con los lineamientos constitucionales y legales, que les instan a garantizar la subsistencia mínima de las personas que manifiesten esta en situación de desplazamiento. El caso más grave sin duda alguna lo evidencia la administración municipal de Cúcuta quien no está cumpliendo a cabalidad su obligación de brindar la ayuda humanitaria de urgencia, pese a que diariamente en la UAO se reciben declaraciones de hogares que se encuentran en extrema condición de vulnerabilidad y que requieren ayuda urgente del municipio. De mil doscientas veintitrés (1223) declaraciones

³¹⁰Personería de Viotá, Cundinamarca. *Documentos intervención Personeros de Cundinamarca, en el desarrollo de la séptima sesión técnica del 17 de junio de 2010*, radicado el 18 de junio de 2010.

recibidas se reportan 32 familias beneficiadas con ayuda humanitaria de urgencia”³¹¹.

En Bogotá:

“La ayuda humanitaria se supone que se les debe proporcionar de inmediato a las familias en el momento de su declaración. Pero hasta los 45 días después les dan la respuesta de que lo incluyeron en el RUT, y si está incluido le dan la AHE y en la mayoría de los casos así estén incluidos no le dan la AHE y a veces a las familias que les dan se les demora meses hasta años”³¹².

En Uribe (Meta): “en otros casos no se entrega la ayuda inmediata con el argumento de que ésta solo procede cuando Acción Social haya incluido al declarante en el registro único de población desplazada”³¹³.

En el departamento del Chocó:

“Otra dificultad grave que encuentran las comunidades indígenas en situación de desplazamiento, es la falta de una atención humanitaria real de emergencia, puesto que muchos alcaldes de municipios chocoanos, no brindan la atención de emergencia hasta no estar incluidos en el RUPD, trámite este que no es inmediato y la necesidad de estas personas no da espera, por lo tanto durante el lapso de tiempo de los trámites, esta población queda desprotegida y aun más vulnerable a mas violaciones de derechos por la omisión gubernamental”³¹⁴.

En Boyacá:

“Los municipios del departamento de Boyacá, no han implementado la ayuda de urgencia cuando la población llega y se declara desplazada, mientras Acción Social verifica su situación de desplazamiento. Este aspecto está contemplado en la normatividad pero los municipios han hecho caso omiso a esa norma. Cuando la población desplazada declarante hace la declaración ante Personerías, Defensorías, y Procuraduría sobre su condición de desplazada, ACCIÓN SOCIAL demora entre 2, 3, o 4 meses en trámite para ingresarlo al Registro Único de Población Desplazada”³¹⁵.

³¹¹ Procuraduría Regional del Norte de Santander. *Informe de seguimiento de la Procuraduría Regional del Norte de Santander a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004. Seguimiento al desplazamiento y la política pública en Norte de Santander (municipios de Cúcuta, Ocaña, el Tarra, Tibu, Sardinata, San Calixto, El Carmen, Contención y Teorama)*”, presentado en mayo de 2010.

³¹² 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.

³¹³ Personería de Uribe, Meta. *Intervención Personerías del Meta. Cuarta sesión técnica regional en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*.

³¹⁴ Orewa Asociación de cabildos indígenas Embera, Wounnaan, Katío, Chamí y Tule del departamento del Chocó, presentado el 29 de abril de 2010.

³¹⁵ Personería de Soacha. *Informe de la problemática del departamento de Boyacá. Documentos Intervención Personeros de Cundinamarca, séptima sesión técnica 17 de junio de 2010*, presentado el 18 de junio de 2010.

En el Cauca: “La atención de urgencia que obligatoriamente la deben prestar los gobiernos locales por un lapso de un mes, no se entrega en los desplazamientos gota a gota”³¹⁶.

Y en Arauca: “En cuanto la Ayuda Humanitaria: las personas deben esperar dos meses UNA VEZ REGISTRADA SU CONDICIÓN DE DESPLAZADOS para recibir sus ayudas” (énfasis original)³¹⁷.

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): “En este municipio a la población desplazada no se le presta atención o no se le da importancia. Para el Alcalde no hay recursos suficientes para las ayudas de emergencia”³¹⁸; o a la no ejecución de los recursos que han sido asignados para entregar la ayuda inmediata, como en Cúcuta:

“Para cubrir dicha necesidad, la administración municipal de Cúcuta tenía un presupuesto específico radicado bajo el rubro 1303^a14123 denominado atención humanitaria por valor de \$5.600.000 con ejecución del 0% a 24 de 2009, pese a que diariamente la Unidad de Atención a Población Desplazada recepciona declaraciones de familias víctimas del delito de desplazamiento forzado, sin recursos para subsistir”³¹⁹.

Y en el departamento del Putumayo: “Atención humanitaria: (...) El departamento ha entregado recursos significativos, pero no existe veeduría sobre su manejo y el monto destinado, sin contar que estas no son soluciones definitivas para las familias”³²⁰.

1.2. 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.

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

³¹⁶ Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Cauca. *Atención humanitaria de emergencia*.

³¹⁷ Procuraduría de Arauca. *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 20 de mayo de 2010.

³¹⁸ Mesa de fortalecimiento de población desplazada del Departamento del Meta.

³¹⁹ Informe de seguimiento de la Procuraduría Regional del Norte de Santander a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004. *Seguimiento al Desplazamiento y la Política Pública en Norte de Santander (municipios de Cúcuta, Ocaña, El Tarra, Tibú, Sardinata, San Calixto, El Carmen, Convención y Teorema)*, presentado en mayo de 2010.

³²⁰ Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Putumayo.

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.). Esta situación se ha presentado en Putumayo:

“No hay complementariedad entre el departamento y los municipios. Estos últimos, no siempre cuentan con los recursos para atender a la gran cantidad de personas que llegan en situación de desplazamiento, debido a que muchos de ellos se encuentran en situación de pobreza (...); la poca coordinación entre departamentos y municipios, la ausencia del principio de complementariedad, se observa desde la fase de atención humanitaria de urgencia”³²¹.

El Magdalena Medio:

“Bien es sabido que algunos municipios de la región se caracterizan por su alto grado de pobreza, de manera que los recursos asignados para la urgencia en materia de desplazamientos son pocos en relación con la necesidad derivada del flujo de personas que llegan a los municipios en busca de refugio como desplazados; sin embargo los departamentos que confluyen a la región del Magdalena Medio son ajenos a esta problemática. Creemos que el principio o [sic] de complementariedad de los departamentos y de la Nación con los municipios debe darse para mejorar la respuesta estatal a la población en situación de desplazamiento desde el momento de la llegada de los hogares al municipio, es decir atención humanitaria de urgencia”³²².

En el Norte de Santander:

“En visita realizada por este ente de control a los municipios priorizados por el auto 007 de 2009, todos coinciden en afirmar, que la magnitud de las obligaciones que afrontan los entes territoriales aunada a sus particulares condiciones geográficas, económicas y sociales, hacen indispensable un rol más activo de las entidades de orden nacional ya que su función se está limitando únicamente al seguimiento, funciones ya atribuidas a los entes de control”³²³

Y en el Meta, donde se reporta:

“Es evidente que frente al tema de atención inmediata de la población en situación de desplazamiento, los recursos económicos [con los] que cuentan los municipios para prestar dicha ayuda y mantenerla durante el lapso en que Acción Social realiza la valoración y toma la decisión final de incluir o no al declarante, son insuficientes toda vez que en la mayoría de los casos estos municipios no cuentan con recursos

³²¹ 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 a la Sala Especial de Seguimiento.

³²² 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.

³²³ Procuraduría Regional del Norte de Santander. *Informe de seguimiento de la Procuraduría Regional del Norte de Santander a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004. Seguimiento al desplazamiento y la política pública en Norte de Santander (municipios de Cúcuta, Ocaña, el Tarra, Tibu, Sardinata, San Calixto, El Carmen, Contención y Teorama)*, presentado en mayo de 2010 a la Sala Especial de Seguimiento.

propios y los mismos se obtienen en forma precaria del giro que les hace la Nación, provenientes del sistema general de participaciones; por tanto, los municipios están prácticamente imposibilitados para cumplir [con] la corresponsabilidad que deben [asumir con] el nivel central y los departamentos”³²⁴.

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 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, 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. Ejemplos de esta situación se presentan en:

Guainía:

“Respecto de la atención humanitaria, reconocemos que hay avances, por ejemplo, la alcaldía local destinó \$25.000.000 destinados a bonos alimentarios. Por otro lado, la regla sigue siendo el retraso de meses en la entrega de esa atención, y los recursos dispuestos por las entidades territoriales para este fin no se ajustan a los promedios de desplazados que llegan al municipio. El municipio cuenta hoy con un albergue pero este no cumple con la función para la que fue asignado (...). La mayoría de nosotros vive en arriendo en condiciones de hacinamiento, y muchos otros en cambuches de lona sin las mínimas condiciones de seguridad o saneamiento”³²⁵.

En Armenia:

“La tardanza en la inclusión o no de la población en el RUPD, ha generado grandes desequilibrios presupuestales para el ente territorial, quien realiza la ayuda inmediata a la población desde el momento en que se presenta la declaración hasta el momento en el cual se expide el acto administrativo sobre la inscripción en el RUPD, como lo indica específicamente el decreto 1997 de 2009, esta ayuda debe ser brindada a la población hasta por un mes y es de resaltar que de acuerdo a la

³²⁴ Personería de Uribe, Meta. *Intervención Personerías del Meta. Cuarta sesión técnica regional en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.*

³²⁵ Informe de la Población Desplazada del municipio de Puerto Inírida, Guainía, radicado el 20 de mayo de 2010 ante la Sala Especial de Seguimiento.

norma cada ente territorial realiza la planeación de su presupuesto para garantizar a la población esta atención mas debido a la tardanza para la inscripción de la población en el RUPD que en promedio está entre los cuarenta y cinco y 60 días en algunos casos, hemos visto afectado de forma directa y preocupante el presupuesto destinado para tal fin, generando desequilibrios no solo en la administración municipal (...), sino también en la población que se siente re victimizada al no encontrar respuesta oportuna a su condición de vida”³²⁶.

Y en Neiva la Personería manifestó su preocupación:

“con motivo del manejo que se le viene dando al suministro de las ayudas humanitarias que vienen dirigidas a la población en situación de desplazamiento, toda vez que la demora en la entrega de las mismas, está ocasionando trastornos en los lugares que la administración municipal tiene destinados para este tipo de atención (...) Al respecto, esta Personería ha venido observando, que estas ayudas, que entendemos vienen del nivel central, son en muchos casos, demoradas, situación que ha generado caos en los hogares que albergan este tipo de población y que además impiden que otros hogares puedan obtener el cupo, debido a que los primeros permanecen muchos días sin que se resuelva su inclusión. Por otro lado, debemos advertir que cuando un hogar se encuentra en el hogar de paso, mientras se le comunica su situación y Acción Social le notifica su no inclusión en el RUPD e interpone recurso de reposición, esto no es razón para que la persona sea desalojada, toda vez que no está en firme el acto administrativo y no se ha producido de fondo una decisión, lo cual permite que por el principio de buena fe, la persona u hogar permanezca hasta tanto sea analizada y valorada la inclusión debatida con el mentado recurso”³²⁷.

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. Organizaciones y autoridades de distintas regiones se han manifestado al respecto, como por ejemplo en Medellín:

“La centralización del registro, del manejo presupuestal, la facultad decisoria de Acción Social y en general del nivel nacional ha limitado la oportunidad y eficiencia de la respuesta institucional, por ejemplo, en la entrega de AHE cuando se presentan situaciones extremas de vulneración de derechos”³²⁸.

En el Magdalena Medio:

“Atención humanitaria: (...) Al respecto es importante resaltar lo dicho en el foro, en tanto que Acción Social se caracteriza por ser una entidad muy centralizada, lo que conlleva a una lentitud en su proceso, lo cual no permite el goce oportuno y ágil de los mínimos humanitarios de la población desplazada.”³²⁹

³²⁶Secretaría de Desarrollo Social. Alcaldía de Armenia. *Solicitud de Intervención*, informe presentado el 22 de septiembre de 2010, ante la Sala Especial de Seguimiento.

³²⁷ Personería Municipal de Neiva. Queja dirigida a la Directora Territorial de Acción Social, 03 de febrero de 2009.

³²⁸ Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

³²⁹ 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.

Y en Nariño: “Por otra parte, se centraliza la política de atención, lo que obstaculiza la intervención inmediata en los desplazamientos masivos”³³⁰.

2. Falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda humanitaria 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. Por lo tanto, la población desplazada para poder acceder a la atención en general y a la ayuda de emergencia en particular tiene que 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. Así se informó a esta Corporación en el Cauca:

“la ayuda de emergencia se condiciona a la entrega de turnos únicamente en la ciudad de Popayán, lo que implica que las familias de municipios lejanos deben acudir a esta ciudad para recibir la ayuda humanitaria de emergencia, sometiéndolos a tratos indignos y degradantes como el caso de hacer fila desde el DIA anterior y toda la noche, para que al día siguiente en algunos casos no alcancen los turnos entregados que son mínimos frente a la demanda de la población”³³¹.

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:

“las personas que acuden a la Personería manifiestan que los recursos económicos o materiales se entregan fraccionados, solo por un mes, luego de lo cual regresan a la UAO para recibir el mes siguiente pero no obtienen respuesta. En estos casos las personas deben hincar nuevamente el proceso de solicitud” (énfasis agregado)³³²

Y el departamento de Santander:

“Nos sorprende la forma en que la UAO ha venido desarrollando sus funciones, olvidando para lo que fue creada. Actualmente le piden a las personas que lleguen a sus instalaciones por ayuda humanitaria de emergencia, que esperen casi un mes para que se de respuesta a esta solicitud; claro está, [la población desplazada no cuenta con] un documento que les permita demostrar la manera en que los

³³⁰ Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada por la Violencia en el departamento de Nariño, presentado el febrero 12 de 2010 a la Sala Especial de Seguimiento.

³³¹ “Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Cauca. *Atención humanitaria de emergencia*.

³³² Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

funcionarios están llevando a cabo sus labores. El dar excusas para evitar resolver de manera oportuna y eficaz la problemática de esta comunidad vulnerable sigue siendo una cultura de las instituciones encargadas en dar apoyo a la población desplazada”³³³.

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. Al respecto, a esta Corte le han informado acerca de la insuficiencia de tales jornadas, como en el Arenal:

“La jornada que realizó Acción Social no llenó las expectativas y las personas realizaron acciones de tutela para poder obtener la atención. Han recibido más apoyo de la alcaldía con el suministro de herramientas, semillas e insumos, los proyectos de vivienda han sido gestionados por parte de la alcaldía”³³⁴.

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. 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 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. Así se ha informado a la Corte Constitucional en:

Nariño: En esta ocasión, se informó que para tramitar la ayuda humanitaria “debe mediar petición previa, cuando la ley 387/97 es clara en establece que es un derecho y Acción Social lo que debe hacer tan pronto se produzca la inscripción en el RUPD tramitarla”³³⁵.

En el Huila:

“Ayudas humanitarias de emergencia y sus respectivas prorrogas. Acción Social, como ente ejecutor de esta línea de derechos, ha hecho caso omiso al cumplimiento de la norma y le ha tocado al desplazado acudir a la acción de tutela para que cumplan este mínimo vital como es el derecho a la alimentación, al techo, entre otros”³³⁶.

En Cundinamarca:

³³³ Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander. *Informe seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 en norte de Santander*, presentado en julio de 2009.

³³⁴ Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Barrancabermeja. *Informe del foro regional de población desplazada del Magdalena Medio*, presentado el 12 de agosto de 2009.

³³⁵ Municipio de Barbacoas, Nariño. *Informe sesión técnica regional*, presentado el 18 de febrero de 2010.

³³⁶ Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Huila (MDFOPDH), presentado el 17 de junio de 2010.

“En el tema de ayuda humanitaria esta es aún más difícil de materializar y concretar ya que ni con tutelas es posible que a las familias se les cumpla. Podemos relacionar que se han ganado tutelas para acceder a este derecho. Si fuera poco, luego de ganar las tutelas se ha llegado a acuerdos con actas firmadas por Acción Social y los tutelantes, que tampoco se han cumplido”³³⁷.

En Castillo (Meta): “En materia de ayuda humanitaria, estas han llegado a un 30% de las personas que deberían llegar, razón por la cual se han tenido que presentar numerosas tutelas para hacerlas efectivas”³³⁸.

Mapiripán (Meta): “En materia de ayuda humanitaria de emergencia para las personas que han declarado últimamente, han sido entregadas, sin embargo para los antiguos no, violando claramente lo establecido por la C-278” (énfasis agregado)³³⁹.

Y Yondó (Antioquia): “Falta de apoyo de la alcaldía municipal y falta de cumplimiento de Acción Social. A un 80% de la población no le han entregado la atención humanitaria de emergencia. Han tenido que recurrir a los derechos de petición, las acciones de tutela y los incidentes de desacato”³⁴⁰.

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, como es el caso de la ausencia del reconocimiento de la prórroga automática en los términos definidos a nivel jurisprudencial, situación que ha sido documentada en el Magdalena Medio:

“Sobre las prorrogas: la población en situación de desplazamiento hemos venido siendo víctimas de la displicencia institucional de Acción Social en lo que tiene que ver con las respuestas dadas a las solicitudes de prorrogas. Entre otras por lo siguiente: i) las respuestas a solicitudes se demoran ii) se requiere acudir a la acción de tutela para obtener prórroga permanente; iii) no se están entregando prorrogas a desplazados discapacitados”³⁴¹.

Bogotá:

“Tenemos el caso de 3 asociadas que declararon hace más de 1 año y hasta el momento no les han dado la ayuda humanitaria, siendo que una de ella es madre

³³⁷ Informe de la mesa departamental de Cundinamarca, radicado el 17 de junio de 2010.

³³⁸ Mesa de Fortalecimiento de Población Desplazada del Departamento del Meta.- **NO TIENE AÑO**

³³⁹ Mesa de Fortalecimiento de Población Desplazada del Departamento del Meta.- **NO TIENE AÑO**

³⁴⁰ 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

³⁴¹ 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.

cabeza de familia de esta manera no se está cumpliendo con la ley puesto que en el auto 092 les dan prioridad a las madres cabeza de familia”³⁴².

Y la Guajira: “Preocupa, especialmente, [que] no se aplica la prórroga; no se aplica el auto 092 en lo referente a la ayuda continua”³⁴³.

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. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que un número muy significativo de la población desplazada es merecedora de este trato diferenciado, tal como se ha informado a esta Corporación en el Meta:

“No existen políticas por parte de las entidades que hacen parte del SNAIPD encaminadas a brindar atención prioritaria a aquellas personas que además de ser desplazadas tienen un mayor grado de vulnerabilidad tales como mujeres cabeza de familia, adultos mayores, indígenas, menores de edad y población afro descendiente, discapacitados”³⁴⁴.

En Santander:

“Esta situación se ejemplifica en el caso de la señora Blanca Flor Montealegre, quien sufre a raíz de un atentado vértigo periférico, lo que le imposibilita desarrollar una actividad económica, además tiene hijos menores de edad, a pesar de su grave situación no le ha sido asignada la ayuda humanitaria de emergencia correspondiente poniendo a ese núcleo familiar en peligro. Esta situación se presenta frecuentemente y no se ha implementado un enfoque diferencial para atender a las familias que necesiten las ayudas prioritariamente”³⁴⁵.

El Guainía:

“Las entidades territoriales manifestaron carecer de criterios reales para prestar una atención diferencial a los grupos poblacionales asentados en el departamento, pues no poseen base de datos propia y en esas condiciones, no se puede identificar cuales serian las necesidades reales de las victimas, que entre otras cosas no ha sido caracterizada en un departamento donde el mayor componente es indígena”³⁴⁶.

En Nariño: “En cuanto a la atención a los desplazamientos masivos aplicando en enfoque diferencial las entidades se centran mas en la atención a las

³⁴² 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

³⁴³ Informe de la Asociación de Juntas de Desplazados de La Guajira, presentado el 3 de diciembre de 2009.

³⁴⁴ Personería de Uribe, Meta. *Intervención Personerías del Meta. Cuarta sesión técnica regional en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*.

³⁴⁵ Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Santander. *Informe final sobre la situación del estado de cosas inconstitucional de la Población en situación de desplazamiento forzado de Santander 2010*, presentado el 30 de junio de 2010.

³⁴⁶ Procuraduría Regional de Guainía. *Intervención Sexta Sesión Técnica Regional. Atención Integral a la Población Desplazada*, presentado el 2010.

comunidades indígenas que a las afrodescendientes y a teniendo las condiciones en que se han presentado deben atenderse por igual³⁴⁷.

En Putumayo: “La PD manifiesta que se presenta discriminación, no existe un trabajo del enfoque diferencial, se dan malos tratos y el registro en el RUPD no es asertivo, pues se incluyen como integrantes de la población desplazada personas que realmente no lo son”³⁴⁸.

Y en Córdoba: “En cuanto a la asistencia humanitaria para las personas discapacitadas, auto 006, en Córdoba no se ha visto dichas asistencias violando así el enfoque diferencial de la PSDDD”³⁴⁹.

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, como es el caso de estar afiliada al régimen contributivo de seguridad social. 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 Cundinamarca, en los casos en los que se logran obtener empleos con seguridad social, le han afirmado a esta Corporación que,

“más es lo que pierden que lo que ganan, porque si a los desplazados les hacen algún tipo de contrato y los suscriben a una EPS, y a una Caja de Compensación, los borran del Sisben, con lo cual ya no se les tiene en cuenta en muchos aspectos como población desplazada, por ejemplo, bajo este argumento se les niega la posibilidad de las prórrogas de la ayuda humanitaria, es decir, se nos castiga por intentar estabilizarnos por nuestros propios medios, y cuando al cabo de dos meses pierden el empleo, son innumerables e interminables las vueltas que nuevamente tienen que hacer para demostrar que tienen derechos como PD, a las prórrogas, por lo cual quedan en un limbo jurídico en el que para unas cosas con PD y para Otras No”³⁵⁰.

En San Carlos de Guaroa (Meta), afirmaron que:

“la administración genera empleos transitorios, este hecho ha acarreado problemas a la población en situación de desplazamiento ya que les toca salirse del régimen subsidiado, al que tiene derecho por su condición, para trasladarse al contributivo, perdiendo la oportunidad de poder acceder a los programas del Estado y a las ayudas que les corresponden por su condición, negándoles así la oportunidad del goce efectivo de sus derechos como lo manda la Constitución Política de Colombia y la Ley 387 de 1997”³⁵¹.

³⁴⁷ Municipio de Barbacoas Nariño. *Informe Sección Técnica Regional*, presentado el 18 de febrero de 2010.

³⁴⁸ Informe Mesa Departamental de Organizaciones de Población Desplazada del Putumayo.

³⁴⁹ Informe de la Fundación Proreivindicación socioeconómica de desplazados (FUNPRESED). Montería, Córdoba, 2009.

³⁵⁰ Informe de la mesa departamental de Cundinamarca, radicado el 17 de junio de 2010.

³⁵¹ **MESA DE FORTALECIMIENTO DE POBLACIÓN DESPLAZADA DEL DEPARTAMENTO DEL META**

Y en Medellín han informado que: “esto también genera un efecto negativo frente a la afiliación al régimen contributivo, que se ve como una amenaza para la consecución de la ayuda y que por lo tanto se evade la afiliación en el mismo con este fin”³⁵².

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 cuando se reconoce 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. En Medellín afirmaron que: “No hay claridad frente a los rubros que se entregan de AHE, responsabilidad de Acción Social. Se insiste en la necesidad de que las variables utilizadas sean claras en su medición y equivalencias”³⁵³. Por su parte, la Asociación Nacional de Desplazados Indígenas y Campesinos de Colombia ADICOL sostuvo que:

“cuando se presenta el caso aislado de recibir la ayuda humanitaria, el monto de esta no se ajusta al valor establecido por la legislación de acuerdo a la clase de hogar, que puede ser de tipo A, B o C. La falta de claridad por los descuentos que se le hacen a la persona al momento de recibir esta ayuda, es otra de las múltiples anomalías que se evidencian en la prestación de servicios que realiza Acción Social, que no son más que las estrategia que se inventan para evadir responsabilidades y con las cuales pretende mostrar resultados satisfactorios de su gestión”.

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 y en la consecuente definición del monto o de los rubros a entregar por concepto de ayuda humanitaria [y la priorización], esta población se queda sin herramientas para impugnar tal decisión, tal como ocurrió en el Charco (Nariño)³⁵⁴:

“En el mes de octubre de 2008 se llevó a cabo una entrega de giros por un valor de \$ 1.036.000 para 703 familias de las cuales no se supo bajo que parámetros fueron tomadas para su valoración, solo conoció este despacho que en él iban relacionados alimentación, aseo, y subsidios de arrendamiento. En estos giros se presentaron 200 errores aproximadamente, de los cuales se envió ante la Unidad Territorial de Acción Social – Nariño (Patricia Villareal) un informe, de igual manera dichas correcciones fueron enviadas al encargado de de la OIM que es el pagador de Acción Social con el fin de que fuesen enmendados los errores pero fue imposible y es así como hasta la fecha no a todas las personas que fueron beneficiarias de esos giros se les ha reprogramado. Prueba de ello hasta que ante la Procuraduría eleve un informe de tal situación y la misma abrió proceso disciplinario”.

³⁵² Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

³⁵³ Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

³⁵⁴ Personera municipal el Charco. *Sesión técnica regional ante la Corte Constitucional en el Charco Nariño. Informe a la honorable Corte Constitucional*, presentado el 18 de febrero de 2010.

Por esta razón, la ayuda reconocida puede ser incompleta y no corresponderse con las necesidades reales de la población desplazada.

(iii) 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. La Sala Especial de Seguimiento recibió información de la ocurrencia de este fenómeno en los municipios de Arauca, Tame, Saravena y Arauquita (Departamento de Arauca):

“La atención en cuanto la Ayuda Humanitaria de Emergencia: las personas deben esperar dos meses una vez registrada su condición de desplazados para recibir sus ayudas, las cuales son colocadas a través del Banco Agrario, y en su gran mayoría no les notifica la fecha de la asignación de la ayuda, por lo que son devueltas porque no fueron reclamadas en el momento de su colocación y por el tiempo que ésta duró. Por tal consecuencia deben volver a solicitarlas para que se programen de nuevo”³⁵⁵

En Montería:

“La dificultad más grande identificada en cuanto a la entrega de los recursos [es la] falta de información oportuna a la PSD para reclamar sus recursos. Acción Social, con la nueva estrategia de trabajar con los personeros no dio los mejores resultados. Se devuelven los recursos por falta de voluntad y de información. En las instalaciones de la UAO se contaba con una línea celular para este servicio pero actualmente está suspendido. Se ha dispuesto una línea de atención para que se programaran o preguntaran por la AHE y esta se encuentra fuera de servicio”³⁵⁶.

San Pelayo y Puerto Libertador (Córdoba):

“En San Pelayo la irregularidad comprobada es que en la Personería no se pone la lista de personas favorecidas y cada uno tiene que ir y solicitar para ver si fue favorecido”. En Puerto Libertador los líderes de la población desplazada denuncian

³⁵⁵ 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.

³⁵⁶ Informe de la Fundación Proreivindicación socioeconómica de desplazados (FUNPRESED). Montería, Córdoba, 2009.

que “el personero no manda el listado a los líderes y solo lo hace con una persona que el prefiere y no lidera personas desplazadas y los recursos son devueltos por falta de información”³⁵⁷.

Y en Soacha:

“La asistencia humanitaria de emergencia para la población en situación de desplazamiento no está llegando de manera oportuna y en muchas ocasiones cuando ésta llega, lo hace extemporáneamente y los giros son devueltos por los bancos debido a esta circunstancia”³⁵⁸.

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.

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, como se informó ante esta Corporación en los departamentos de Córdoba, en donde la ayuda humanitaria de emergencia “se presta con un incumplimiento por encima del 60%, mucha demora en las prórrogas, el problema de que no son eficientes los personeros”³⁵⁹; en Cauca: “los turnos entregados son mínimos frente a la demanda de la población”³⁶⁰; y en Policarpa (Nariño): “A pesar de que en los últimos meses se han entregado numerosas ayudas, aun existen muchas familias que jamás han recibido ayuda alguna por parte de Acción Social”³⁶¹. Una situación similar se presenta en Castillo y Cumaral (Meta), donde se informa lo siguiente respectivamente:

“En materia de ayuda humanitaria, estas han llegado a un 30% de las personas que deberían llegar, razón por la cual se han tenido que presentar numerosas tutelas para hacerlas efectivas”; “En materia de ayudas humanitarias, se ha tenido una prestación regular, ya que se han enviado unas ayudas a algunas familias desplazadas, más o menos un 30%, sin embargo faltan familias, las cuales no han recibido ayudas desde hace un año”³⁶².

³⁵⁷ Informe Córdoba. Mesa Departamental Independientes No Alineados. 2010. Radicado 22 de julio de 2010. Por su parte,

³⁵⁸ Personería de Soacha. Documentos intervención personeros Cundinamarca, séptima sesión técnica 17 de junio de 2010, radicado 18 de junio de 2010.

³⁵⁹ Informe Córdoba. Mesa Departamental Independientes No Alineados. 2010. Radicado 22 de julio de 2010;

³⁶⁰ Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Cauca. Atención humanitaria de emergencia.

³⁶¹ Personería municipal de Policarpa, Nariño. Informe a la honorable Corte Constitucional, presentado el 18 de 2010

³⁶² MESA DE FORTALECIMIENTO DE POBLACIÓN DESPLAZADA DEL DEPARTAMENTO DEL META.

La demora en la entrega de la ayuda humanitaria y de su prórroga en ocasiones sobrepasa el año, incluso se prolonga hasta dos. 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):

“Este ente de control ha venido realizando seguimiento a las solicitudes presentadas por las víctimas del desplazamiento forzado, y observa que las autoridades obligadas a prestar la ayuda humanitaria de emergencia no la presta o se presta tardíamente, lo que genera que la situación de la población desplazada tienda a agravarse con el paso del tiempo. La población víctima del desplazamiento en sus diferentes solicitudes y queja radicadas en la Procuraduría Regional de Arauca señala demora en la entrega de la Ayuda Humanitaria de Emergencia y del padecimiento al que se ven sometidas por la espera; situación que ha generado inconformismo por los trámites y gestiones que deben realizar para la provisión de AHE, el sometimiento a largos y extenuantes trámites para acceder a ella y por la necesidad de la ayuda se ven avocados a activar mecanismo acceso a la justicia como derecho de petición o acción de tutela.”³⁶³

Bogotá:

“La ayuda humanitaria de emergencia (AHE) se supone que es de inmediato que se les debe proporcionar a las familias en el momento de su declaración. Pero hasta los 45 días después les dan la respuesta de que lo incluyeron en el RUT, y si está incluido le dan la AHE y en la mayoría de los casos así estén incluidos no le dan la AHE y a veces a las familias que les dan se les demora meses hasta años”³⁶⁴.

Meta:

“Efectuada una revisión en cuanto a la oportunidad de la entrega se estableció que en promedio es entre 3 y 4 meses, en algunos casos hasta de un año, omitiendo su finalidad cual es intentar superar la condición de vulnerabilidad, la cual se ve comprometida si los hogares no hacen efectivo su derecho al mínimo vital representado en este caso en la consecución de alimentación y alojamiento como mínimo. La situación de morosidad al interior de ACCIÓN SOCIAL en relación con AHE, se considera inaceptable por la afectación que comporta al núcleo familiar ante la falta de oportunidades para generar condiciones mínimas de sostenibilidad por parte de Estado, razón por la que en su mayoría la población en situación de desplazamiento acude al uso de mecanismos de intervención judicial”³⁶⁵.

El Magdalena Medio:

³⁶³ 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, Procuraduría de Arauca., presentado el mayo 20 de 2010.

³⁶⁴ 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

³⁶⁵ Sesión Técnica Regional del Departamento del Meta, Procuraduría Regional del Meta.

“Barrancabermeja: Acción Social no responde de manera diligente, en lo que respecta a los tiempos contemplados en la ley frente a la entrega de la atención humanitaria de emergencia. El sentir generalizado de la mesas de atención humanitaria hay descontento en la población situación de desplazamiento frente al incumplimiento de los tiempos”³⁶⁶.

Medellín: “La unidad permanente de derechos Humanos (UPDH), ha conocido casos en los cuales las familias solicitan la AHE inmediatamente después de su inclusión el RUPD, sin embargo pasan meses sin recibir dicha atención lo cual dificulta su subsistencia”³⁶⁷.

Neiva: “La entrega de las ayudas humanitarias de emergencia deben ser entregadas hasta 35 días después de haber sido incluida la persona en el RUPD, pero esto en la realidad no ocurre y estas suelen demorarse varios meses para que sean entregadas o incluso estas nunca llegan a ser entregadas”³⁶⁸.

El departamento del Cauca: “La atención humanitaria de emergencia, responsabilidad de Acción Social, aun se le adeuda a familias desplazadas desde el año 2000; a las recientes familias desplazadas se les entrega esta ayuda en lapsos de tiempo que oscilan entre los 4 y 8 meses de haber sido incluidos en el SIPOD”³⁶⁹.

Putumayo: “Atención humanitaria de emergencia. La atención es deficiente y demorada, las familias que la han recibido en un tiempo corto han acudido a la acción de tutela para ello”³⁷⁰.

3. Falencias en la ayuda humanitaria de transición.

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*. La Corte ha recibido información de la ocurrencia de este fenómeno en los departamentos de Caldas:

“Además son irrisorias las ayudas humanitarias y el monto de los proyectos productivos; con estas sumas pírricas, una que otra familia desplazada se estabiliza económicamente, más por su propia tenacidad que por los recursos que se les entregan; por eso, en muchos casos fracasan en su empeño”³⁷¹.

³⁶⁶ 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.

³⁶⁷ Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

³⁶⁸ Personería municipal de Neiva, informe presentado el 17 de junio de 2010.

³⁶⁹ *Atención Humanitaria de Emergencia*. Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada del Cauca.

³⁷⁰ Informe Mesa Departamental de Organizaciones de Población Desplazada, Putumayo.

³⁷¹ *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*. Procuraduría Regional de Caldas, presentado el 29 de abril de 2010.

Meta:

“De otro lado la destinación de recursos, se viene haciendo para programas que no dan solución definitiva al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, fundamentados en políticas meramente asistencialistas que no garantiza una estabilización socioeconómica de los afectados o beneficiarios de los mismos, por lo que consecuentemente se deduce que no se han implementado programas que incorporen a la población objeto al esquema productivo propio de cada municipalidad, existiendo por tanto incoherencia en la implementación de tales programas”.³⁷²

Y en el municipio de Medellín:

“Si bien se entrega la AHE, esta no es sistemática y tampoco viene acompañada de otras estrategias fundamentales como acompañamiento psicosocial, procesos de estabilización socioeconómica e inserción a la oferta de los municipios, en procura del restablecimiento de derechos. Lo anterior no permita, que se trascienda la asistencia de la atención humanitaria y se avance a las medidas de restablecimiento”.³⁷³

II. IDENTIFICACIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN PRONUNCIAMIENTOS ANTERIORES DE MUCHAS DE LAS FALLAS PERSISTENTES EN EL COMPONENTE DE AYUDA HUMANITARIA.

A lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional identificó, de forma recurrente y persistente, muchas de las fallas que se acaban de explicar y que todavía se encuentran presentes en el componente de ayuda humanitaria en cada una de sus tres etapas, a saber: **(i)** inmediata o de urgencia; **(ii)** de emergencia, **(iii)** y de transición. El auto 219 de 2011 recapituló un número importante de ellas, como se explica a continuación.

(i) El 29 de agosto de 2005, por medio del auto 178, esta Corporación evaluó el cumplimiento de algunas de las órdenes dictadas en aquella sentencia dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional, entre ellas, aquellas tendientes a la protección del derecho a la subsistencia mínima. Sobre el particular, este Tribunal encontró lo siguiente en lo atinente a la ayuda inmediata o de urgencia.

“4.9.9. El Defensor del Pueblo señala [que] de la información se observa el esfuerzo realizado por la RSS [Red de Solidaridad Social, hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas], pero no hay información acerca del nivel de complementariedad para la protección de este derecho por parte de las [sic] entidades territoriales, en los términos de las obligaciones establecidas en la Ley 387/97 y del Decreto 2569 de 2000.

³⁷² Personería de Uribe, Meta. *Intervención Personerías del Meta. Cuarta sesión técnica regional en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.*

³⁷³ Personería de Medellín. *Informe para la Corte Constitucional*, presentado el 29 de abril de 2010.

4.9.10. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que este derecho “no ha sido garantizado a la totalidad de la población desplazada, pues para empezar, la ayuda humanitaria que debe ser proporcionada a los mismos después de realizada la declaración y antes de la inclusión en el registro, es prácticamente inexistente. (...)”

En la audiencia de información la Procuraduría General de la Nación indicó que “los bajos cubrimientos de ayuda inmediata” se presentaron debido a que no se han adoptado “medidas encaminadas a garantizar la asignación al suficiente.” (...)

En los informes de evaluación presentados por las distintas organizaciones de población desplazada, se señala que “es necesario mayor responsabilidad de las entidades territoriales para mejorar la atención sobretodo en lugares donde la Red de Solidaridad Social no está presente”, “la asistencia humanitaria no es integral, se entregan alimentos de baja calidad”. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados señaló, en cuanto a las falencias de la respuesta estatal para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en las entidades territoriales, que “es fundamental avanzar en algunos aspectos del esquema operativo. La atención en municipios sin presencia de la RSS pone en riesgo el cumplimiento del carácter universal de la respuesta estatal”³⁷⁴.

Mediante el auto 008 de 2009, la Corte Constitucional realizó una nueva evaluación de los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por medio de la sentencia T-025 de 2004. Al analizar las cifras presentadas por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento³⁷⁵, la Corte encontró que existen

“obstáculos importantes en los componentes relacionados con la ayuda inmediata, (...) persisten los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada en la materia y en condiciones de integridad, igualdad y calidad.”³⁷⁶.

Esta situación volvió a ser constatada en el 2010. Por medio del auto 383, la Corte Constitucional encontró que muchas entidades territoriales presentan dificultades presupuestales (como la categoría del municipio o encontrarse en acuerdos de reestructuración) e institucionales, que les impiden asignar los recursos necesarios para prestar adecuadamente esa ayuda. En relación con las primeras, sostuvo que:

“no pocas entidades territoriales, principalmente del orden municipal, a pesar de contar con gobernantes dispuestos a mejorar su compromiso con la atención a la población desplazada están en imposibilidad material de atenderla. Las dificultades presupuestales que surgieron con más frecuencia son: a) la categoría del municipio y b) los acuerdos de reestructuración de pasivos de conformidad con la ley 550 de 1999

³⁷⁴ Corte Constitucional. Auto 178 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda).

³⁷⁵ “24. En relación con la ayuda inmediata, según el informe de la Comisión de Seguimiento, el 40% de los hogares desplazados no obtienen con oportunidad dicho servicio; sólo dos de cada diez hogares desplazados recibieron algún tipo de apoyo en la primera semana después de desplazados. Casi ninguno de los hogares desplazados recibió todos los componentes de la ayuda inmediata (...) En cuanto a la asistencia inmediata, en el informe de gobierno se afirma que sólo el 43% recibió dicha ayuda”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

³⁷⁶ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

La mayor parte de municipios priorizados son de categoría seis y cinco, lo que es un determinante de su baja inversión con recursos propios en el tema del desplazamiento. Los municipios que pertenecen a categoría cinco y seis cuentan con pocos ingresos corrientes de libre destinación y las entidades no tienen una completa flexibilidad para determinar en qué invierten su presupuesto. Además de la categoría del municipio, varias entidades territoriales se encuentran en un proceso de reestructuración de pasivos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 550 de 1999, lo que hace muy difícil que la entidad territorial pueda mejorar su compromiso presupuestal frente a la población desplazada. No se olvide que si bien dichos acuerdos permiten a las entidades territoriales en momentos de crisis someterse a un proceso de reestructuración económica, orientado a determinar las deudas existentes y configurar mecanismos que les permitan cancelar sus acreencias, enfrentan la restricción de realizar operaciones no incluidas en el acuerdo de reestructuración. Nótese que en los acuerdos que están vigentes, no está incluida como prioridad la atención a la población desplazada”. Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

En relación con las segundas, expuso lo siguiente:

“otro factor que influye en el compromiso presupuestal de las entidades territoriales es la intensidad con que el fenómeno del desplazamiento las afecta (...) existen entidades territoriales que enfrentan altos índices de recepción de población desplazada, o que tienen que atender con frecuencia, como en el caso de Nariño, desplazamientos masivos, atención, que en un primer momento se brinda con recursos de la entidad territorial. En este sentido, puede ocurrir que las autoridades locales tengan el compromiso de atender a la población y destinen recursos para ello, pero el impacto sea desproporcionado frente a su capacidad presupuestal (...) Otro punto que se puso de presente son los altos costos de atención de la población desplazada que se enfrentan en algunas zonas del país. La Defensoría relata que [en algunos] departamentos la inversión en algunos componentes, como el de vivienda, e incluso en alimentación, es muy difícil, pues por las condiciones geográficas de la zona, los alimentos, las provisiones se obtienen sólo por vía aérea, lo que aumenta sus costos en un 200%, o la vivienda registra costos”. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

Además, encontró que no en todos los casos las autoridades locales se comprometen a atender a la población desplazada:

“3.4. Falta de compromiso de algunas autoridades territoriales para atender a la población desplazada. (...) Resaltan algunos de los intervinientes que si bien la insuficiencia de recursos es una realidad, los avances de una entidad territorial en materia presupuestal para atender a la población desplazada también dependen de otros factores, como el compromiso decidido de sus autoridades. Esto lo señala con especial énfasis el informe de la Comisión de Seguimiento, quien indica que los aportes presupuestales de las entidades territoriales terminan dependiendo “*más de la discrecionalidad y voluntad política de los mandatarios locales*”, que de criterios objetivos”. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

Sumado a lo anterior, en el auto 383 de 2010 se afirmó lo siguiente: “la Procuraduría General de la Nación presenta como problema estructural de las entidades territoriales, el hecho de que tengan que asumir cargas que en principio son de la Nación, porque los procesos de valoración de Acción Social son extremadamente lentos”.

En el 2011, mediante el auto 219, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 continuó con el *seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004*; evaluó las acciones adoptadas por el Gobierno desde el 2009 y recapituló algunos de las fallas precisadas en esta providencia. En esa ocasión, a partir de información allegada por la Procuraduría General de la Nación, organizaciones de población desplazada, el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento, esta Sala Especial encontró lo siguiente:

“En los informes 12 y 22, la Procuraduría General de la Nación señala el seguimiento realizado a los casos de Samaniego y Parque Tercer Milenio, indicando que (...) no se está cumpliendo con la entrega de la ayuda inmediata para la población desplazada.

201. Las organizaciones de población desplazada y Mesas de Fortalecimiento en los informes remitidos a la Corte Constitucional han señalado la persistencia de las siguientes falencias: (...) (vii) existe incumplimiento de las entidades territoriales en cuanto a la entrega de la ayuda inmediata.

202. 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 Atención Humanitaria Inmediata correspondió al 84.05% (...) lo cual implicaría según el gobierno un avance en términos de goce efectivo de derechos al comparar este resultado con la línea de base levantada en el 2008, en la cual se reportaba que los resultados eran de 82.05% para Ayuda Inmediata

203. Por su parte, la Comisión de Seguimiento indicó que según su Tercera Encuesta Nacional de Verificación, en materia de ayuda inmediata, *“un 66% de la población desplazada no recibió ningún tipo de ayuda con ocasión de su desplazamiento forzado. Entre 2008 y 2010 se aprecia un leve incremento en el porcentaje de población que recibió ayuda inmediata, al pasar de 30,6% a 33,7%. Igualmente que “una proporción importante, que alcanza el 25% de grupos familiares desplazados inscritos en el RUPD, no recibió ayuda inmediata, pese a haberla solicitado”*³⁷⁷

Además de lo anterior, reconociendo los ajustes realizados por el Gobierno, la Corte Constitucional observó lo siguiente en relación con la centralización y demora en los procesos de Acción Social que repercuten en la imposición de cargas excesivas a las entidades territoriales en materia de ayuda inmediata o de transición, y con la permanencia de determinadas falencias *“operativas”* identificadas por ACNUR desde el 2005:

³⁷⁷ “204. 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 inmediatas y de las ayudas humanitarias de emergencia; (ii) presentan varios errores de cálculo, pues para los mismos indicadores se presentan dos resultados diferentes, uno en el informe sectorial y otro en el informe GED, o no presenta ninguna información en algunos casos. 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”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

“No obstante estos ajustes, los informes remitidos a la Corte Constitucional dan cuenta que durante 2009 y 2010, la capacidad institucional de Acción Social siguió siendo insuficiente y que los retrasos en la respuesta a las peticiones, a las tutelas, y solicitudes de entrega de ayudas, continúa siendo una falencia que retrasa gravemente el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía de los derechos mínimos de la población desplazada que, de conformidad con lo señalado en la sentencia T-025 de 2004, debe asegurarse mientras se hacen los ajustes a la política pública, en términos de corrección de la capacidad institucional y presupuestal. Como principal causa de esta situación se continúa señalando la excesiva centralización de los procesos de valoración para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en Bogotá, y la falta de capacidad operativa para responder en los tiempos legales a las solicitudes de atención o inclusión. Este retraso contribuyó a que la capacidad de atención a cargo de las entidades territoriales fuera desbordada dado que debieron asumir cargas presupuestales e institucionales mayores a las esperadas. Sobre este mismo punto, el Consejo Noruego para los Refugiados señaló en sus informes sobre los procesos de registro y entrega de ayuda humanitaria en Nariño, Santa Marta y Norte de Santander durante el año 2010, la persistencia de los mismos problemas operativos que se han identificado a lo largo del seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que continúan dificultando la atención a la población desplazada en los tiempos previstos en las normas legales, aumentando su vulnerabilidad y generando un volumen exponencial de peticiones y acciones jurídicas que desbordan aún más la capacidad operativa de autoridades territoriales y nacionales con presencia territorial”³⁷⁸.

(ii) En relación con la segunda etapa de la ayuda humanitaria, la de emergencia, ya desde el 2004 la Corte Constitucional identificó muchas de las falencias que hoy en día persisten, ocho años después de haber declarado el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los ajustes efectuados y de los significativos esfuerzos presupuestales realizados por el Gobierno. Así, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte encontró en lo atinente al grado de implementación de la política pública de atención a la población desplazada, que

“existe una brecha excesivamente amplia entre la expedición de normas y la redacción de documentos, y los resultados prácticos, [lo que se] evidencia en que la atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos (...) La atención humanitaria de emergencia, que es el componente que mejores resultados ha registrado, entre 1998 y 2002 tuvo una cobertura del 43% de hogares desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, del 25% de familias reportadas por CODHES, y ha cumplido con el 36% del nivel establecido como meta en el Plan Estratégico. Al analizar únicamente los casos de desplazamiento individual, se observa que los datos son peores. En este caso, la cobertura es del 33% de los desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, y del 15.32% de los reconocidos por CODHES (...) De esta forma, se desconocen los derechos a la vida, al mínimo vital, a la igualdad y a la salud de las personas que no acceden a dicha ayuda, es decir más de la mitad de la población desplazada registrada”³⁷⁹.

³⁷⁸ Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda). En esta ocasión, la Corte también identificó algunas herramientas utilizadas para implementar la política que han generado efectos contraproducentes en el cumplimiento de los objetivos. En la ayuda humanitaria, “*los requisitos de visita domiciliaria impuestos para la prestación de dicho servicio han contribuido a la demora en su prestación*”.

En el 2005 la Corte Constitucional presentó un panorama más amplio de las fallas relacionadas con la entrega de la ayuda de emergencia, el cual, de todas formas, incorporó las mismas falencias identificadas el año anterior. Así lo constató esta Corporación a través del auto 178:

4.9.10. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala [que] *la atención humanitaria posterior a la inclusión en el registro es preocupante. Se sigue observando una profunda diferencia entre la atención a los desplazamientos masivos y aquella que se brinda en caso de desplazamientos individuales y/o unifamiliares, respecto de los cuales la atención es precaria cuando no inexistente.*” (...)

4.9.11 (...) Las organizaciones de población desplazada señalaron que en general *“la atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos. En promedio, la Red de Solidaridad Social tarda 6 meses en entregar las ayudas y cuando se hacen efectivas, se limitan a bonos de alimentación para tres meses que no cubren las necesidades básicas de la mayoría de familias.”* *“La atención humanitaria para la población desplazada no ha sido garantizada de manera integral”*.

En cuanto a las falencias de la respuesta estatal para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en las entidades territoriales, ACNUR señala *precariedad de la presencia de la RSS en el nivel territorial. Las Unidades Territoriales de la RSS no cuentan con la capacidad, ni la movilidad como para hacer presencia en todos los municipios de los departamentos, ni para responder en materia de asistencia, (...) hecho que obliga a un mayor esfuerzo por parte de los entes territoriales.*” ACNUR también subraya que los programas de asistencia siguen sin cubrir el conjunto de ítems que componen el mínimo de protección, especialmente en materia de provisión de vestido y agua potable (...) Igualmente, indica que la falta de claridad sobre los criterios empleados por la Red para determinar cuándo se prorroga la ayuda humanitaria de emergencia, o cuándo se trata de personas en situaciones de especial vulnerabilidad, puede llevar a decisiones arbitrarias”³⁸⁰.

En el 2009, de manera similar al seguimiento realizado a las fallas identificadas en materia de ayuda inmediata/urgencia, la Corte encontró que persisten los problemas identificados cinco años atrás. Así, se volvió a encontrar con la falta de oportunidad en la entrega de la ayuda de emergencia, la poca cobertura y la falta de integralidad de los bienes entregados. En términos generales, los porcentajes registrados en el 2004 no habían variado significativamente, es decir, alrededor de la mitad de la población desplazada no había accedido a esos servicios. En términos de la Corte:

“108. En materia de atención humanitaria de emergencia, a pesar de ser una de las áreas para las cuales se produjo el mayor esfuerzo presupuestal, persisten los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada en la materia y en condiciones de **integridad** [por ejemplo, la ayuda humanitaria de emergencia llega tarde, no se prorroga oportunamente a quienes la necesitan y es incompleta en cuanto a los bienes cubiertos], **igualdad** [el acceso a casi todos los componentes varía significativamente entre municipios de recepción y que las variaciones en ocasiones

³⁸⁰ Corte Constitucional. Auto 178 del 2005 (M.P. Manuel José Cepeda).

se explican por prácticas fundadas en criterios discriminatorios, así estas prácticas se aparten de las directrices trazadas desde las entidades nacionales] y **calidad** [a la Corte han llegado distintas comunicaciones individuales e informes sobre la mala calidad de ciertos componentes de atención, en particular en materia de ayuda humanitaria de emergencia, (...).

109. Las cifras presentadas en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 muestran la gravedad de la situación. Según la Comisión de Seguimiento, del 31% de los grupos familiares RUPD que solicitaron ayuda alimentaria sólo la recibió el 22%; el 12% solicitó albergue temporal y sólo el 5% la recibió; el 25% solicitó elementos de aseo y se benefició de este componente el 16%. El 11% solicitó atención médica de urgencias y el 6% la recibió. Solamente el 0,2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD ha recibido el conjunto de componentes que constituyen la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE); el 83% se ha beneficiado por lo menos de alguno de los componentes y el 17% no ha recibido ninguno de los componentes. Por su parte en el informe del Gobierno de esa misma fecha, las cifras presentadas referidas exclusivamente a la población desplazada incluida en el RUPD muestran que en materia de la ayuda humanitaria de emergencia, 58% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD han recibido apoyo alimentario, 44% alojamiento, 4% orientación jurídica, 12% atención psicosocial y 32% auxilios en dinero³⁸¹.

En el 2011, a través del auto 219, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 recapituló algunos de los problemas precisados en esta providencia. Además de la conclusión relativa a la excesiva centralización en los procesos de valoración por parte de las autoridades nacionales, que ya se recogió en la sección de ayuda inmediata, la Corte encontró lo siguiente:

“197.La Comisión de Seguimiento resaltó la persistencia y agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada, el hecho de que tal ayuda continúe dependiendo de la solicitud del desplazado, sin que sea claro que se hayan hecho los ajustes requeridos para que el proceso de estudio de la solicitud, la toma de la decisión y la final inclusión no retrase aún más la entrega efectiva de ayuda.

198. Por su parte la Procuraduría General de la Nación, señaló la urgencia de que Acción Social tomara las medidas necesarias para que la asistencia humanitaria de emergencia llegue de forma oportuna, continua, integral, y completa, dada la persistente demora en la respuesta a las solicitudes de prórroga de la población desplazada. *“Esta falta de respuesta, sumada a la ausencia real de una atención diferencial y a la incorporación concreta de la presunción constitucional de prórroga automática de la Atención Humanitaria de Emergencia, es idéntica en todas las entidades territoriales del país, ya que las víctimas deben esperar a que las Unidades Territoriales de Acción Social y/o las Unidades de Atención y Orientación, trasladen sus peticiones al nivel central para que allí sean procesadas”*. Resalta también la Procuraduría, que la capacidad institucional de Acción Social sigue siendo insuficiente y que los retrasos en las respuestas a las peticiones, a las tutelas, y a las entregas de ayudas, son una situación que persiste debido a la centralización de los procesos de valoración para la entrega de Ayuda Humanitaria de Emergencia.

³⁸¹ La diferencia en las cifras, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento, responde a “la definición de los componentes que hacen parte de la ayuda humanitaria de emergencia, como al peso relativo que el gobierno le dio a éstos” Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

199. La Procuraduría también informó que las entidades territoriales reportaron que el RUPD no informa sobre la verdadera situación de vulnerabilidad del núcleo familiar para efectos de otorgar la AHE, que en cuanto a la respuesta a la población desplazada se tiene que no se está cumpliendo el plazo de 35 días establecido por Acción Social y que cuando se da la respuesta no se indica cuándo van a recibir la ayuda. Y al hacer uso de la atención telefónica le indican a la población que llame cada 20 días para señalarle cuando se le programarán las ayudas. (...) En los informes 12 y 22, la Procuraduría General de la Nación señala el seguimiento realizado a los casos de Samaniego y Parque Tercer Milenio, indicando que la cobertura de la entrega de ayuda humanitaria no llega a todas las veredas que lo necesitan, que algunas veces la entrega está supeditada a razones de seguridad y condiciones geográficas. Así mismo, (...) que los procesos de valoración para la inclusión en el RUPD se están convirtiendo en un obstáculo para la entrega de la ayuda. A esto se suma el hecho de que falencias en la recolección de la información o en su valoración en Bogotá para el caso de desplazamientos masivos, terminaron por excluir a un volumen importante de víctimas del desplazamiento que a pesar de haberse desplazado en el mismo evento, terminaron sin ser incluidos en el RUPD, con lo cual su protección quedó a cargo de la entidad territorial.

200. Por su parte, la Defensoría del Pueblo expresa que en las medidas de atención en general, prima el enfoque de asistencia social o de focalización en la pobreza, dando mayor importancia a los criterios de *temporalidad* y *correspondencia o corresponsabilidad*, en detrimento de dimensiones tales como la vulnerabilidad o los daños que deberían orientar la intervención gubernamental. Resalta que no es lo mismo la superación de la pobreza que la superación del desplazamiento, ya que el acceso a la oferta social del Estado no substituye el ejercicio de derechos en condiciones de autonomía y dignidad para los desplazados

201. Las organizaciones de población desplazada y Mesas de Fortalecimiento en los informes remitidos a la Corte Constitucional han señalado la persistencia de las siguientes falencias: (i) la entrega efectiva de la ayuda de atención humanitaria demora algunas veces hasta un año; (ii) no se está dando la prórroga automática de la entrega de la atención humanitaria de emergencia; (iii) se tiene que recurrir a derechos de petición y a tutelas para obtener los beneficios que implica la atención humanitaria de emergencia; (iv) la falta de atención humanitaria ha promovido retornos involuntarios y sin condiciones de seguridad y dignidad, (v) Acción Social sigue actuando de manera centralizada, la entrega de turnos sigue siendo en las capitales y continúa la falta de coordinación con las entidades territoriales, (vi) la ayuda de atención de emergencia no se está entregando en los desplazamientos gota a gota.

202. 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%, lo cual implicaría según el gobierno un avance en términos de goce efectivo de derechos al comparar este resultado con la línea de base levantada en el 2008, en la cual se reportaba que los resultados eran 19.51% para Ayuda Humanitaria de Emergencia.

203. En cuanto a atención humanitaria de emergencia, la Comisión de Seguimiento informó que *“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. La*

*disminución se presenta sobre todo en los rubros de mayor peso, como son auxilios para arrendamiento, mercados y menaje doméstico, que pueden ser fácilmente reemplazados por dinero en efectivo.*³⁸²

(iii) Finalmente, en relación con la ayuda humanitaria de transición, desde el 2004 la Corte Constitucional había detectado la falta de articulación y de continuidad entre la ayuda humanitaria y la estabilización socioeconómica. 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”³⁸³.

Sumado a lo anterior, esta Sala Especial de Seguimiento precisó en el auto 219 de 2011 que:

“la Comisión de Seguimiento expresó su preocupación por el hecho de que mediante una decisión administrativa se clasificara de manera automática a la población cuyo desplazamiento hubiera ocurrido más de un año antes de su inclusión en el RUPD, directamente en la fase de Ayuda Humanitaria de Transición, sin tener en cuenta que las falencias de los sistemas de información existentes pueden distorsionar los supuestos de baja vulnerabilidad bajo los cuales se clasifica a la mayor parte de la población desplazada”³⁸⁴.

ANEXO 2. RESPUESTA ESTATAL A LA SITUACIÓN.

1. Respuesta estatal frente a las falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda inmediata o de urgencia

Antes de exponer la respuesta estatal a las falencias identificadas en materia de ayuda inmediata o de urgencia, vale la pena enunciar los tres grupos que agrupan esas falencias brevemente: aquellas que recaen en las entidades territoriales; 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 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.

³⁸² Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Sobre la diferencia entre los datos presentados por el Gobierno y la Comisión de Seguimiento, ver supra (nota 35%&/).

³⁸³ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

³⁸⁴ Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

1.1. Asesoramiento a las entidades territoriales.

En relación con el buen funcionamiento en la entrega de la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia, de tal manera que no se reproduzcan las fallas identificadas en esta providencia, es decir, aquellas falencias atribuidas a las entidades territoriales -tales como la ausencia de procedimientos adecuados para entregar la ayuda, la falta de voluntad política, o la no ejecución de los recursos asignados-, no es posible encontrar en los informes presentados por el Gobierno Nacional ninguna respuesta o propuesta específica. Por el contrario, el Gobierno describe el asesoramiento general a las entidades territoriales realizado por parte de su equipo interinstitucional en la formulación de los Planes de Acción Territoriales³⁸⁵, los cuales deben incluir “las estrategias, acciones y presupuestos destinadas al componente de la ayuda humanitaria inmediata”, así:

“Avance reportado en la elaboración de los Planes de Acción Territoriales: las entidades territoriales a la fecha están avanzando en el proceso de 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, para lo cual han sido asesorados por las entidades del equipo interinstitucional del Gobierno Nacional a través de la “Guía para la Elaboración de los Planes de Acción Territorial”. A la fecha se ha realizado asistencia técnica a por lo menos 475 entidades territoriales, de los cuales 16 son departamentos y 459 municipios.” (énfasis agregado)³⁸⁶

En el informe del 18 de octubre de 2012 se hace una descripción más amplia de las actividades de coordinación nación-territorio por parte del Gobierno Nacional que se han centrado en:

(i) brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y acompañamiento en su instalación y funcionamiento;

“En el marco de la estrategia de coordinación, se brindó a los alcaldes y gobernadores la respectiva asistencia técnica para la expedición de los decretos de conformación de los Comités; así como la asesoría para la instalación de los subcomités que se requieran de acuerdo con la dinámica del municipio o departamento (...) En el transcurso del año 2012, se instalaron 31 Comités Territoriales de Justicia Transicional departamentales (exceptuando San Andrés). En los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre, Valle del Cauca se han instalado el 100% de los comités municipales. De acuerdo con la herramienta de seguimiento con la que

³⁸⁵ “Estos Planes contemplan el diagnóstico territorial y poblacional, así como la oferta institucional en el territorio y define las acciones territoriales para responder a las víctimas, e incorporan los Planes Integrales Únicos (PIU), conforme a lo dispuesto en el artículo 254 parágrafo 2 del decreto 4800 de 2011”. 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.

³⁸⁶ 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. En relación con este tema no es posible encontrar ninguna respuesta en los informes del 08 de noviembre de 2011 y del 08 de mayo de 2012. En ambas ocasiones, el Gobierno Nacional se limitó a recordar que las entidades territoriales se encuentran en la obligación de prestar esa ayuda mientras se realiza el registro, es decir, durante 60 días hábiles.

cuenta la Subdirección de Coordinación Nación Territorio de la Unidad para las Víctimas el porcentaje de Comités municipales instalados por departamento, a 25 de julio de 2012, es de 935”³⁸⁷.

(ii) incorporar la política pública de prevención, atención, asistencia y reparación a víctimas en los Planes de Desarrollo Territoriales;

“Con el propósito de que los nuevos mandatarios prioricen en sus agendas la política pública de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas expedieron una Circular el 13 de enero de 2012, dirigida a todos los gobernadores y alcaldes, en la que se reiteró la importancia de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento³⁸⁸. Asimismo, con base en los resultados obtenidos en la aplicación de la herramienta de evaluación de los Planes Integrales Únicos – PIU, entre los meses de febrero y abril de 2012 se organizaron -de manera concertada con cada gobernación- 23 jornadas de capacitación y asistencia técnica autoridades locales. En las jornadas se asesoró a 539 entidades territoriales y participaron 1.695 funcionarios del nivel territorial (...)Adicionalmente, con el objetivo de brindar lineamientos para la implementación de la política pública de víctimas en los Planes de Desarrollo Locales, el equipo interinstitucional elaboró las guías de “*Elementos para la Incorporación de la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en los Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales, y Conformación y Funcionamiento de Comités Territoriales de Justicia Transicional*. (...) Con el fin de verificar la incorporación de la política pública para población víctima en los Planes de Desarrollo, se solicitó a los mandatarios locales la remisión de los respectivos borradores (...) Se recibieron 761 borradores de planes de desarrollo, que representa el 67,2% de todas las entidades territoriales. El resultado de ésta revisión preliminar fue una matriz con recomendaciones que se envió a las entidades territoriales, para que a partir de ellas valoraran la incorporación de los elementos de la política pública y asignaran el presupuesto para el cuatrienio. Con el envío de las recomendaciones se adjuntó el documento “*Líneas Generales para la Inclusión de los temas de Grupos Étnicos, Reparaciones Colectivas, Enfoque Diferencial de Género, Centros Regionales de Atención y Red Nacional de Información de las Víctimas del Conflicto Armado en los Planes de Desarrollo*”³⁸⁹

(iii) asistencia y asesoría técnica en la formulación de los Planes de Acción Territoriales – PAT;

“En primera instancia, a través del Subcomité Técnico Nacional Territorial, se ha comenzado una revisión de las metodologías y herramientas para la formulación de los lineamientos de política para la construcción de los Planes de Acción Territorial en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (...)Como apoyo para que las entidades territoriales formulen su PAT, el equipo interinstitucional elaboró la *Guía para la Formulación y ajuste de los Planes de Acción Departamentales, Municipales y*

³⁸⁷ 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 14.

³⁸⁸ “Especialmente, la Orden Décimo Novena del Auto 383 de 2010, la cual ordena a “las autoridades de las entidades territoriales que sean elegidas en el año 2011, que dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión y con base en los informes que le entregue la autoridad territorial saliente respectiva sobre la situación de la población desplazada en su territorio, adecuar y actualizar el Plan Integral Único – PIU, y armonizarlo con los nuevos planes de desarrollo que adopten, garantizando la participación de la población desplazada, así como la asignaciones de partidas presupuestales suficientes para su ejecución”.

³⁸⁹ 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 17.

Distritales para la Prevención, Atención y Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. Específicamente, se busca que los municipios y departamentos incorporen las acciones diseñadas para población desplazada, se ajuste su caracterización, se identifiquen los demás hechos victimizantes, se identifiquen las necesidades y se defina una ruta de acción, con presupuesto y participación de la población víctima para los próximos cuatro años (...) Con el fin de apoyar a las entidades territoriales en la formulación de los Planes de Acción territorial y dentro del proceso de articulación nación – territorio, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas realizaron 54 talleres de asistencia técnica, en el tercer trimestre del 2012, a través de los cuales todos los departamentos del país recibieron herramientas útiles para la elaboración del Plan de Acción Territorial y la incorporación del Plan Integral Único dentro del dicho plan de acción. 246 municipios asistieron a las capacitaciones”³⁹⁰.

(iv) y acompañar y asistir técnicamente la formulación, ajuste y ejecución de los Planes Integrales Únicos – PIU.

“El Equipo Interinstitucional asesoró, acompañó y asistió técnicamente la formulación y/o actualización de los PIU en las diferentes entidades territoriales (...) Se realizaron 20 encuentros regionales de orientación y asistencia técnica, en los cuales se presentó la ruta para la construcción de los planes y se socializó la caja de herramientas. A dichas jornadas asistieron funcionarios de las entidades que conforman el Equipo Interinstitucional, y fueron convocados los Secretarios del Interior, Hacienda y Planeación, los enlaces departamentales y municipales de víctimas del desplazamiento forzado, y representantes de la población desplazada (...) Durante el segundo semestre de 2011, en el marco de este proceso el Equipo Interinstitucional brindó capacitación, acompañamiento y asistencia técnica en las cuales se incluyó la socialización del proceso de formulación de los PIU; y se instó a los nuevos mandatarios locales a que incluyeran planes, programas y proyectos dirigidos a la población víctima del conflicto armado. La Gráfica 2 muestra el número de funcionarios de las entidades territoriales que asistieron a los eventos sobre implementación de la Ley de Víctimas (hubo un total de 2.314 participantes) En el mes de noviembre de 2011, a través de las jornadas de capacitación organizadas por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, se indicaron las obligaciones de los alcaldes y gobernadores electos, respecto de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado; el seguimiento que adelanta la Corte Constitucional al cumplimiento de la Sentencia T 025 de 2004 y sus autos de seguimiento; así como el marco normativo de la Ley 1448 de 2011 (...) Para facilitar el proceso de empalme con los nuevos mandatarios locales, el Ministerio del Interior diseñó una Herramienta de Evaluación de los Planes Integrales Únicos (HEP), con el fin de valorar los Planes Integrales Únicos en sus diferentes componentes, y el diagnóstico del desarrollo en el PIU por derecho y los mínimos de racionalidad de la política dados por la Corte Constitucional. Esta herramienta le permite a la entidad territorial verificar el contenido de su plan e identificar las falencias para realizar los ajustes respectivos¹³. La herramienta fue aplicada a 635 PIU que fueron remitidos al Ministerio del Interior.”³⁹¹.

1.2. Respuesta a las solicitudes de apoyo presupuestal en el marco de la orden 2 del auto 383 de 2010.

³⁹⁰ 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 21.

³⁹¹ 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 18.

Frente 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 o de urgencia, de acuerdo con el principio de subsidiariedad³⁹², es posible encontrar en los documentos presentados por el Gobierno Nacional dos consideraciones distintas sobre el tema. Por un lado, en el informe del 08 de noviembre de 2011, el Gobierno expuso un acompañamiento general al componente de ayuda humanitaria, sin distinguir en qué consiste ese acompañamiento para cada una de sus etapas –urgencia, emergencia, transición:

“De acuerdo con las solicitudes de apoyo presupuestal, enmarcadas en la orden segunda del Auto 383 de 2010 en la que las entidades territoriales solicitaron subsidiariedad y concurrencia al gobierno nacional, Acción Social recibió 817 proyectos relacionados con la atención humanitaria, [de los cuales] aprobó 204 proyectos relacionados con las solicitudes para la atención humanitaria en las etapas de urgencia, emergencia y transición, que permitirán atender los componentes de asistencia alimentaria, alojamiento, vestuario y utensilios domésticos [de 670 proyectos a los que dio respuesta]. De estos proyectos, 62 de ellos serán apoyados con presupuesto por medio de convenios interadministrativos con las respectivas entidades territoriales por un monto total de \$3.697.200.000. El resto de proyectos serán atendidos de acuerdo con lo establecido por la Ley 1448 de 2011, con apoyo técnico o con en especie (principalmente lo relacionado con alojamiento a través de kits para albergues)”³⁹³.

En el informe del 08 de mayo de 2012 no es posible encontrar una respuesta sobre estas preguntas. Por el contrario, en el documento del 10 de agosto de 2012, el Gobierno sí se refiere al acompañamiento a las entidades territoriales en lo relacionado con la entrega de la ayuda inmediata, aunque de manera ambivalente, pues en algunas ocasiones sus reflexiones distinguen esta etapa de atención de las otras, mientras que en otras oportunidades no lo hace:

“2.5 Aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre el nivel nacional y el nivel territorial. Con el objetivo de avanzar en el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado en Colombia, desde la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha desarrollado un ejercicio³⁹⁴, que busca atender la atención humanitaria inmediata en

³⁹² Es importante resaltar que en relación con este grupo de falencias, en el auto 219 de 2011 la Sala Especial de Seguimiento le ordenó al Gobierno informar de una manera clara y precisa acerca de “(ix) [cuáles son] 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” (...) [y] (xv) [cuál ha sido] 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”.

³⁹³ 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 244.

³⁹⁴ “Las características de este ejercicio son: Esta ayuda será sólo para eventos individuales de victimización. Las víctimas que podrán ser objeto de esta ayuda serán quienes hayan declarado ante el Ministerio Público en los tres meses inmediatamente anteriores y tengan una urgencia manifiesta. El mecanismo de implementación de la subsidiariedad para este caso, es un acuerdo entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las

los municipios sin capacidad para asumirla (...) El anterior ejercicio, surge por las solicitudes realizadas por las Entidades Territoriales en el marco de la orden 2 del Auto 383 de 2010 aprobadas por Acción Social. Sin embargo, en cumplimiento de esta orden, se aceptaron 70 solicitudes de las Entidades Territoriales, que aún existen [sic] otros territorios que no cuentan con la capacidad para entregar los componentes de Atención Humanitaria en los casos individuales de victimización, hecho que por demás, deja sin atención en el momento más vulnerable a la población víctima. Por lo anterior, desde la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se establecieron como objetivos generales: (i) brindar apoyo a los municipios con menor capacidad institucional, técnica y/o financiera, en la entrega individual de ayuda humanitaria y atención inmediata; (ii) definir un mecanismo que permita atender de manera individual a la PVDFV en los componentes de atención humanitaria para los casos en los cuales los entes territoriales no puedan garantizar la entrega de dicho componente³⁹⁵ y; (iii) reglamentar la operatividad de la entrega de los apoyos entregados en cumplimiento del Auto 383 de 2010. Este proceso, será implementado durante el último trimestre del año 2012, y busca establecer una manera de subsidiar de manera transitoria a los municipios que pidan apoyo y que a través de unos criterios definidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se establezca que no tienen capacidad institucional, técnica y/o financiera³⁹⁶.

1.3. Modelo centralizado y descentralizado de atención.

Finalmente, en lo que concierne a 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 territoriales³⁹⁷, el Gobierno, en un primero momento, defendió tal

Víctimas y cada entidad territorial. Este acuerdo no implica la entrega ni transferencia de recursos a la Entidad Territorial, y tendrá vigencia desde la fecha de formalización hasta el 31 de diciembre del mismo año. Se realizará una evaluación del mecanismo y de ser necesario, será ajustado a partir de los aprendizajes y lecciones aprendidas del proceso de implementación”. A continuación el Gobierno presenta una tabla que contiene las 70 entidades territoriales priorizadas cuyas solicitudes fueron aprobadas. 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 33-34.

³⁹⁵ Si bien el Gobierno no es preciso en relación con las etapas de la ayuda humanitaria a las que se está refiriendo, sí es claro que no se puede tratar de la ayuda de emergencia. “Es necesario aclarar, que la atención humanitaria de emergencia le compete única y exclusivamente a la Unidad, por lo que los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia no aplicarían, tal como lo establece el Art. 64 de la Ley 1448 de 2011”. 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 32.

³⁹⁶ En esta ocasión, el Gobierno Nacional afirmó que: “Si bien la atención y/o la entrega de la atención humanitaria inmediata es una responsabilidad legal (Art. 63 Ley 1448 de 2011) de las entidades territoriales, es probable que dichas entidades por efectos de su capacidad financiera y/o presupuestal, el impacto agravado y desproporcionado del desplazamiento forzado y el conflicto armado, vean afectada y comprometida su capacidad de acción para hacer frente a la crisis humanitaria en su territorio, haciendo necesaria la subsidiariedad, concurrencia y complementariedad de los diferentes actores y niveles de gobierno, mediante un sistema de corresponsabilidad que determine los parámetros y los criterios generales para que ésta ayuda sea posible (...) Así las cosas, dado el caso en que las autoridades territoriales no cuentan con la capacidad presupuestal e institucional requerida para atender la dimensión del desplazamiento en sus localidades, sus obligaciones propias deben ser atendidas (bajo el citado principio de la subsidiariedad) por las entidades de niveles superiores, en este caso por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)”. 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 32.

³⁹⁷ Sobre esta problemática, en el auto 219 de 2011 se le ordenó al Gobierno informar de manera clara y precisa acerca de “(xvi) [cuáles son] los ajustes realizados en términos de operatividad y capacidad

modelo centralizado, y posteriormente, expuso lo que denomina “Modelo centralizado y descentralizado de atención”.

En la primera ocasión, el 08 de noviembre del 2011, el Gobierno afirmó que debido al incremento constante de la demanda de Atención Humanitaria a nivel nacional, “se estableció la necesidad de diseñar un modelo operativo centralizado para la programación, atención, colocación y seguimiento a los recursos de ayuda humanitaria”³⁹⁸. El Gobierno expuso dos razones para defender los beneficios de este modelo centralizado: “i) la concentración y agrupamiento del proceso reporta beneficios justificados en cuanto a la reducción de costos de operación como sucede en los casos de sistema de producción masiva; ii) Respecto a la infraestructura humana, física y tecnológica, necesarias para cumplir con oportunidad y calidad requeridas por la población objeto, el esquema de operación centralizado implica menores costos de administración y producción, a partir del funcionamiento propio de la entidad, sin necesidad de recurrir a costos adicionales de operadores, con una supervisión centralizada y debidamente documentada en todas las etapas del proceso”³⁹⁹.

En el segundo caso, en el informe del 10 de agosto de 2012, el Gobierno recordó “el modelo de atención bajo los mandatos de la ley 1448 de 2011”, citando su artículo 169, y el decreto 4802 de 2011⁴⁰⁰. Sumado a lo anterior, afirmó que:

“Actualmente, para la entrega de la ayuda humanitaria, la Unidad cuenta con un esquema centralizado para la programación y colocación de los recursos respectivos, contando con un único operador de cubrimiento nacional (el Banco Agrario de Colombia), el cual tiene a disposición de la Unidad un total de 378 sucursales bancarias en los 32 departamentos del país, que ha reducido los costos de operación.

Es importante aclarar que a pesar de este esquema centralizado de manejo de recursos, la entidad viene desarrollando, a partir del año 2009, un esquema propio de atención, de carácter descentralizado, con el fin de recibir, canalizar y priorizar las solicitudes de atención humanitaria de todo el territorio nacional. Este modelo de atención incluye el recurso humano presente en todos los puntos de atención a las

institucional de Acción Social para dar respuesta a las críticas sobre excesiva centralización y demora de la atención efectiva a la población desplazada”,

³⁹⁸ 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 168.

³⁹⁹ 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 168-169.

⁴⁰⁰ En cuanto al modelo de atención, bajo el mandato de la Ley 1448 de 2011 en su artículo 169 se establece que el desarrollo de las funciones en cabeza de la Unidad deberá realizarse de manera “*desconcentrada, a través de las unidades o dependencias territoriales con las que hoy cuenta la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o entidad que cumpla sus funciones, para lo cual suscribirá los convenios correspondientes*”. En concordancia con lo anterior, el Decreto 4802 de 2011 definió dentro de las funciones de las Direcciones Territoriales la de “*Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos de competencia de la entidad en su correspondiente jurisdicción, de conformidad con los lineamientos y delegaciones señalados por la Dirección General y adelantar el seguimiento y evaluación de los mismos*”. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ibid. Presentado el 10 de agosto de 2012, pág 11.

víctimas; la realización de jornadas de atención; la creación de nuevos puntos de atención; el fortalecimiento del proceso de respuesta a derechos de petición, y la creación de un centro de atención telefónica propio de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. A través de los diferentes componentes de este modelo, se han logrado avances en la oportunidad en el acceso de la población a la ayuda humanitaria (...)⁴⁰¹.

2. Respuesta estatal frente a las falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda humanitaria de emergencia.

Antes de exponer la respuesta del Gobierno Nacional a las falencias identificadas en materia de ayuda humanitaria de emergencia, vale la pena recordarlas brevemente: dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal; falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales; 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 en la asignación de funciones, se manifiestan en una entrega inoportuna y con una baja cobertura de la ayuda de emergencia y de su prórroga.

2.1. Esquema de atención primaria y creación de Centros Regionales de Atención a Víctimas.

En respuesta a las dificultades relacionadas con el acceso adecuado a la oferta estatal en la fase de emergencia –tales como la falta de acceso a la ayuda de emergencia en los lugares que no cuentan con la presencia de puntos de atención (ya sea porque no tienen presencia donde deberían, porque los enlaces no funcionan o por la insuficiencia de las jornadas de atención); un trato deficiente que no es acorde con su protección constitucional cuando efectivamente son atendidos en dichos lugares; o cuando el conflicto armado dificulta el acceso de la población desplazada a la ayuda humanitaria-, es posible sostener que, en términos generales, el Gobierno Nacional repitió en los tres documentos el modelo de atención primaria que ha venido implementando desde 2010⁴⁰². Sin embargo, en los últimos dos informes

⁴⁰¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ibid. Presentado el 10 de agosto de 2012, pág 11.

⁴⁰² La atención primaria es la estrategia por medio de la cual se atiende y orienta a la población desplazada en terreno. No se trata de una estrategia novedosa sino que se ha venido implementando por parte del Gobierno Nacional desde el 2010 y se compone de cuatro grandes ejes: la atención por medio de los puntos físicos de atención (Unidades de Atención y Orientación y las Entidades Territoriales); el modelo facilitadores (personal capacitado y equipado para brindar atención y orientación básica a las víctimas del desplazamiento); las Unidades Móviles de Atención (“esta estrategia 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 orientación en municipios, corregimientos y veredas con altas concentraciones de población víctima.”); y el Centro de Atención Telefónica. Sumado a lo anterior, se prevé que “los municipios que no cuentan con Unidad Territorial o Unidad de Atención y Orientación, atienden a la población usuaria a través de los enlaces designados por la alcaldía: Personeros, Secretarios de gobierno, etc”. La diferencia entre las Unidades Territoriales y las Unidades de Atención y Orientación, radica en que las primeras se encuentran ubicadas en las capitales departamentales y en ellas se ubican la operación administrativa de la entidad nacional en el ámbito local y los profesionales a cargo de los programas de la misma. Las segundas son espacios físicos coordinados por las alcaldías municipales y distritales (bajo su

introdujo la creación de los Centros Regionales de Atención a Víctimas por medio de los Bancos de Proyectos⁴⁰³.

En relación con lo primero, en la sección denominada *Fortalecimiento de la infraestructura para la atención a víctimas del desplazamiento y de otros hechos* del informe del 08 de mayo de 2012, el Gobierno expuso que, sin dejar de prestar un servicio ininterrumpido a los desplazados como consecuencia de la transición institucional, durante el primer trimestre del 2012 ha atendido a las víctimas a través de una red de 63 Puntos de Atención y Orientación⁴⁰⁴, con un equipo de 348 colaboradores que brindan atención personalizada y con un Centro de Atención Telefónica que ha permitido atender 713.748 solicitudes⁴⁰⁵. Por su parte, en el informe del 10 de agosto de 2012 expuso la realización de las siguientes actuaciones:

“Es importante anotar que en términos de atención, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha dado continuidad a la Estrategia Modelo Facilitadores, prueba de ello es que en el mes de noviembre de 2011 se contaba con 219 facilitadores y 35 back ups y en la actualidad se cuenta con 220 facilitadores y 33 back ups. En este mismo sentido, la Unidad se encuentra fortaleciendo los procesos de atención y orientación, a través de la presencia de la Estrategia Modelo Facilitadores en espacios de diferentes departamentos del país. Es así como, a partir del 20 de agosto se contará con la ubicación de facilitadores en 13 Municipios del País en donde no se brindaba atención y orientación a las víctimas por parte de la

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. Sumado a lo anterior, el Gobierno cuenta con el Grupo de Atención Primaria “cuenta con un equipo permanente de profesionales y técnicos con experiencia en la atención y orientación a víctimas, cuyos miembros están distribuidos a nivel nacional y territorial. Este equipo desarrolla actividades de atención y seguimiento en coordinación con los miembros del Modelo facilitadores y las Unidades de Atención y Orientación. La entidad ha hecho un esfuerzo importante por reforzar este equipo al incrementar el número de colaboradores de 45 en el 2009 a 131 en 2011” 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 139 y ss; y pág 249 y ss. Con la implementación de la ley 1448 de 2011, los puntos de atención serán fortalecidos o reemplazados por los Centros Regionales de Atención. Ver nota al pie 167 y ss.

⁴⁰³ En el informe del 10 de agosto de 2012, el Gobierno Nacional menciona el esquema de atención primaria como parte del modelo centralizado-descentralizado de atención. En esa medida, las dificultades relacionadas con el acceso adecuado a la oferta estatal se enmarcan dentro del cuestionamiento (xvi) de la consideración 208 del auto 219 de 2011, relacionado con las falencias en “términos de operatividad y capacidad institucional de Acción Social para dar respuesta a las críticas sobre excesiva centralización”. De la misma forma, teniendo en cuenta que a nivel territorial las entidades de este orden tienen responsabilidad en la implementación y mantenimiento de los puntos de atención, este grupo de falencias relacionadas con el acceso a la oferta estatal también se emarca dentro de la pregunta (xv) realizada al Gobierno Nacional, atinente a la aplicación de los principios constitucionales 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”.

⁴⁰⁴ En el documento del 10 de agosto de 2012 el Gobierno informa, “con el objetivo de evidenciar el proceso de atención en los Puntos [de Atención]”, acerca de las siguientes solicitudes realizadas por las víctimas entre noviembre de 2011 y julio de 2012: “ En dicho período fueron recibidas y atendidas un total de 1.965.795 [solicitudes], las cuales se concentran en su gran mayoría en el departamento de Antioquia con una cifra de 316.595 solicitudes que corresponden al 16 %, seguido de Bogotá con 171.852 solicitudes que corresponden al 9% de la totalidad registrada”. 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 33-34.

⁴⁰⁵ 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, pág 92.

entidad. En cada uno de estos espacios, un (1) facilitador realizará todas las actividades concernientes al proceso de atención y orientación (...) En esta misma línea, con el propósito de fortalecer los procesos de atención, en el período Enero - Julio de 2012 se han realizado 269 Jornadas en el país facilitando el acceso de las víctimas a la orientación brindada por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas El consolidado de esta información indica que las Jornadas se han desarrollado en municipios en donde existe alta concentración de víctimas, y que en algunos de estos lugares la presencia de las entidades del Estado es mínima. Por tanto, la estrategia móvil de atención plantea un mecanismo efectivo para acercar los servicios a las víctimas que residen en lugares retirados de las cabeceras municipales o corregimientos de difícil acceso.”⁴⁰⁶.

En lo que concierne a la creación de los Centros Regionales de Atención, el Gobierno Nacional sostuvo que “como parte del proceso de transición institucional, la UARIV [Unidad de Víctimas] ha (...) ha iniciado el proceso para instalar los Centros Regionales de Atención a Víctimas a que se refiere la Ley 1448 de 2011”⁴⁰⁷, exponiendo los siguientes avances en la materia:

“Para la instalación de estos centros, la UARIV (...) estableció como prioritaria la instalación de al menos 27 Centros Regionales en igual número de municipios. Para desarrollar las acciones de [su] fortalecimiento y/o creación⁴⁰⁸, la Unidad desarrolló una metodología denominada Banco de Proyectos⁴⁰⁹ con el propósito de fortalecer los espacios que los entes territoriales han dispuesto para que se lleve a cabo el proceso de atención a la población víctima, mejorar la prestación de atención integral y oportuna, optimizando las condiciones de las entidades que convergen en este espacio. El resultado de estos esfuerzos técnicos y administrativos, se traducen en la suscripción de convenios interadministrativos de cooperación y cofinanciación para apoyar las iniciativas locales⁴¹⁰ (...) La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas recibió 60 iniciativas dirigidas al Banco de Proyectos, en Junio 14, y en el transcurso del mes de Julio se han recibido 4, para un total de 78 iniciativas⁴¹¹ (...) Se destaca que 7 propuestas cumplen con los parámetros de

⁴⁰⁶ 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, 18-19

⁴⁰⁷ En el marco de la Ley 1448 de 2011, estos centros deben unificar y reunir en un mismo espacio toda la oferta institucional necesaria para garantizar a las víctimas acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en dicha ley. 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, pág 92.

⁴⁰⁸ En algunos casos, se analiza la viabilidad de adecuar puntos de atención ya existentes para convertirlos en Centros Regionales, de conformidad con las especificaciones de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁰⁹ El Banco de Proyectos es una herramienta de planeación mediante la cual la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas busca registrar y estudiar proyectos presentados por Alcaldías y Gobernaciones dirigidos a la creación y/o fortalecimiento de Centros Regionales de Atención y Reparación o Puntos de Atención y Orientación a las Víctimas, los cuales son susceptibles de ser cofinanciados de acuerdo a la evaluación técnica, financiera y jurídica atendiendo los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad.

⁴¹⁰ 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.

⁴¹¹ En relación con estas iniciativas, se “evaluará la pertinencia de la instalación de cada Centro en función de la demanda esperada, así como de la voluntad y disponibilidad presupuestal de las entidades territoriales. La siguiente fase de este ejercicio, actualmente en curso, consistirá en especificar cada una de estas manifestaciones de interés de forma tal que se defina el aporte presupuestal de alcaldías, gobernaciones y la UARIV, al igual que la conformación definitiva de cada centro regional en función de la capacidad institucional local, el inmueble destinado para el centro y las particularidades de la región”. A partir de lo anterior, el Gobierno afirma que se espera establecer el cronograma y la secuencia de los Centros Regionales que entrarán a operar, los que se articularán y/o reemplazarán los puntos de atención ya existentes. Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de la Unidad para la Atención y Reparación*

retroalimentación establecidos desde el **aspecto técnico**. De las 7 propuestas descritas, 6 corresponden a Centros Regionales y 1 a un Punto de Atención. Una vez completada esta información, las propuestas deberán ajustar los componentes, arquitectónicos, de obra, financieros y jurídicos para su remisión por parte del Comité Evaluador. De ser aprobadas, las propuestas, se suscribirían con vigencia de 2012⁴¹².

El primer Centro Regional empezó a operar el nueve de abril del 2012 en Bogotá y el Gobierno espera que “para final de año entren en operación centros regionales en al menos cinco ciudades adicionales”⁴¹³.

Es importante resaltar, además, que si bien el Gobierno Nacional ha suscrito en materia de desplazamientos masivos documentos de entendimiento con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para “la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria de emergencia a las familias desplazadas por la violencia en Colombia”, lo que ha “permitido ampliar la cobertura y oportunidad y eficiencia en la atención de las familias afectadas por desplazamientos masivos en cada rincón del país donde se registran los mismos”⁴¹⁴, esta Sala Especial de Seguimiento no encontró información que permitiera percibir soluciones semejantes, duraderas y que reflejen ejercicios de planeación, en relación con la entrega de la ayuda de emergencia en los casos en los que el conflicto armado dificulta su acceso a la población desplazada. La colaboración con organismos internacionales, es, entre otros, uno de los mecanismos que la Corte Constitucional sugirió en el auto 093 de 2008 para entregar la ayuda humanitaria de emergencia en este tipo de situaciones complejas⁴¹⁵.

2.2. Balance de la operación de ayuda humanitaria desde 2010.

Frente a las falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales –tales como el peregrinaje institucional al que se ve sometida la población desplazada para lograr el reconocimiento de la ayuda de emergencia, que se refleja en la

Integral a las Víctimas en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011, presentado el 08 de mayo de 2012, pág 94.

⁴¹² Sobre el particular, el Gobierno agregó que “sin embargo, es importante destacar que el desarrollo está sujeto a los tiempos de construcción; igualmente es posible que a lo largo de este proceso también se prioricen otras propuestas de acuerdo a las necesidades identificadas en términos de atención”. 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 17.

⁴¹³ 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, pág 95.

⁴¹⁴ Gobierno Nacional. *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*, presentado el 01 de julio de 2011, pág 87.

⁴¹⁵ Corte Constitucional. Auto 093 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda): “El Director de Acción Social determinará, en ejercicio de su discrecionalidad y de sus atribuciones como coordinador del SNAIPD, el mejor medio para que la ayuda humanitaria urgentemente requerida efectivamente llegue a su destino, bien sea agilizando en lo posible las labores de desminado sin poner en riesgo a las personas que las realizan, creando corredores humanitarios con la colaboración de las autoridades competentes, actuando en colaboración con organismos internacionales tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, o adoptando las medidas y decisiones que en su criterio sean las más idóneas para lograr los resultados mencionados”.

necesidad de interponer todos los recursos de ley, y el desconocimiento de las condiciones reales en las que se encuentra esa población en el momento en el que las autoridades nacionales deciden si reconocen la ayuda de emergencia, que se manifiesta, a su vez, en la ausencia de un enfoque diferencial, en el no reconocimiento de la prórroga, en la exigencia de requisitos que no se encuentran en la ley; en el no reconocimiento de la ayuda humanitaria o su prórroga a la población desplazada por encontrarse en situaciones que no garantizan, en sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad; o en el reconocimiento de una ayuda insuficiente frente a las necesidades reales de la población⁴¹⁶, el Gobierno Nacional expone el balance operacional del componente de ayuda humanitaria, los procesos que han dado lugar a su consolidación, y algunas modificaciones que se encuentran pendientes. El balance operacional también hace un recorrido por los esfuerzos, las asignaciones y las solicitudes presupuestales realizadas por las autoridades responsables, sobre las cuales es importante detenerse antes de exponer la información suministrada por el Gobierno Nacional de cara a las falencias identificadas en esta providencia.

2.2.1. Esfuerzo presupuestal.

En términos generales, el Gobierno informó acerca de la realización de las gestiones necesarias “con el fin de incrementar el esfuerzo presupuestal para poder atender oportunamente todas las solicitudes de atención humanitaria de la población, pasando de \$46.655 millones colocados en 2007, a \$467.914 en el periodo enero-octubre de 2011”⁴¹⁷.

Para el año 2010 el Gobierno expuso la diferencia entre las proyecciones realizadas en 2009 acerca de los recursos necesarios durante el 2010 y los recursos realmente asignados, los cuales resultaron insuficientes; la consecuente solicitud presupuestal efectuada por Acción Social a las autoridades correspondientes (DNP y MinHacienda) y la respuesta obtenida⁴¹⁸; las gestiones correspondientes que debió realizar Acción Social

⁴¹⁶ Sobre este grupo de falencias, la Corte Constitucional, considerando que “la continuidad de la ayuda humanitaria de emergencia se ha hecho depender de la solicitud del desplazado”, le ordenó al Gobierno Nacional que respondiera de manera clara y precisa acerca de “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” y acerca de (viii) “Los resultados concretos alcanzados, en términos reales y porcentuales frente a la totalidad de la población desplazada incluida en el RUPD, en materia de atención humanitaria oportuna e integral, por cada fase de atención, bajo el nuevo esquema de atención, así como el número de solicitudes no atendidas por año; el tiempo promedio que se toma en dar respuesta a las solicitudes de atención humanitaria en cada fase, así como para otorgar prórrogas de atención humanitaria de emergencia o de inclusión en la ayuda humanitaria de transición, tomando como extremos la fecha de solicitud y la de entrega efectiva de las ayudas”. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴¹⁷ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 171.

⁴¹⁸ “Se comunicó a la Corte Constitucional [el] 30 de octubre de 2009 la necesidad de contar para el 2010 con al menos \$263.000.000.000 partiendo de la proyección en la demanda (...)Para el 2010, fueron asignados inicialmente la fase de Atención Humanitaria \$133.771.022.031, lo que desde un inicio se consideró insuficiente para atender el volumen de solicitudes, sugiriendo la importancia de solicitar una adición de \$365.000 millones para la vigencia 2010 al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes tuvieron varias objeciones. En una segunda proyección se redujeron los

para zanjar esa diferencia, las fuentes utilizadas para cubrirla, y los resultados alcanzados⁴¹⁹, los cuales, al mostrarse nuevamente insuficientes y no cubrir todas las solicitudes de atención, condicionaron parte de los recursos de la vigencia de 2011 para saldar las solicitudes represadas de la vigencia del 2010⁴²⁰.

Para el 2011, el Gobierno Nacional expuso la solicitud presupuestal realizada al DNP y MinHacienda para poder cubrir el rezago del año anterior⁴²¹; la respuesta obtenida⁴²²; la reformulación de la solicitud con tres escenarios posibles, unos más garantistas que otros⁴²³; la aprobación por parte del DNP y MinHacienda correspondiente al escenario intermedio⁴²⁴; y el rezago con el que comienza, nuevamente, el 2012⁴²⁵.

2.2.2. Atención en las rutas de atención.

Respecto a la necesidad que tiene la población desplazada de interponer desde peticiones verbales y escritas, tutelas, quejas, reclamos, hasta incidentes de desacato para que las autoridades reconozcan la ayuda de emergencia, el

recursos solicitados a \$294.000 millones, aclarando que dichos recursos sólo serían suficientes para atender mensualmente la proyección ajustada y no la demanda real proyectada en el primer escenario remitido”.

⁴¹⁹ Adicionalmente, desde la Subdirección de Atención a la Población Desplazada se realizaron gestiones internas para adicionar al componente de Atención Humanitaria, recursos destinados a otros procesos tales como Registro, Atención Primaria, Respuesta a Derechos de Petición, Fortalecimiento a Unidades de Atención y Orientación y Prevención, Emergencias y Retornos y a otros programas de ACCIÓN SOCIAL, logrando destinar al componente de Atención Humanitaria un total de \$95.149.653.674 a lo largo de la vigencia. El resultado de las gestiones realizadas ante las instancias correspondientes, lograron la apropiación de aproximadamente \$101.000 millones correspondientes al programa de Familias en Acción, los cuales se ejecutaron a partir del 21 de julio de 2010.

⁴²⁰ “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”

⁴²¹ “De acuerdo con el comportamiento histórico de las solicitudes de atención humanitaria, en el mes de junio 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”.

⁴²² “El Departamento Nacional de Planeación solicitó a Acción Social ajustar las proyecciones remitidas”

⁴²³ “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”.

⁴²⁴ “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”

⁴²⁵ “Con estos recursos adicionales, y las proyecciones realizadas, la vigencia 2011, finalizaría con un rezago de aproximadamente 136.000 solicitudes, con un valor cercano a los \$122.000 millones”.

En el informe de mayo de 2012 no se informó acerca del presupuesto destinado para la ayuda humanitaria, y en el de agosto de 2012 el Gobierno expuso el presupuesto aprobado para la vigencia 2012, pero no distingue ni precisa el monto aprobado en materia de ayuda humanitaria. Pág 62-65.

Gobierno expuso el funcionamiento de las distintas rutas que ha creado para atender a esa población. Este funcionamiento, sumado a la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad (que se explicará en la siguiente sección), es el mecanismo a partir del cual el Gobierno Nacional busca incorporar un enfoque diferencial al otorgamiento de la ayuda humanitaria de emergencia.

Así, el Gobierno afirmó que en la ruta de *Fallos, Sanciones y Desacatos*⁴²⁶, entre los meses de julio a diciembre de 2009 se generaron 120.181 tutelas por parte de la población desplazada, de las cuales no fueron avaladas aproximadamente 80.00 solicitudes. Para el mismo periodo en 2010 se generaron 96.340 solicitudes de tutelas, de las cuales no fueron avaladas aproximadamente 85.000 solicitudes. Entre los meses de enero y octubre de 2010 se generaron 222.421 tutelas, de las cuales no fueron avaladas aproximadamente 190.00 solicitudes. Mientras que para el mismo periodo en 2011 sólo se generaron 65.738 solicitudes, de las cuales no se avalaron aproximadamente 60.000: “un gran porcentaje de las solicitudes que se hacen por la ruta de tuteas no se avalan para AHE ya que se observa que han sido atendidas por otras rutas” y “evidenciando que en el 2011 las estrategias de atención fueron aun más efectivas que en el 2010 y 2009”⁴²⁷.

En la ruta de *Atención primaria*⁴²⁸, entre los meses de julio a diciembre de 2009 se generaron 275.009 solicitudes, de las cuales no fueron avaladas 170.000, mientras que para el mismo periodo en el 2010 se generaron 380.230 solicitudes, de las cuales no fueron avaladas 170.000. Entre los meses de enero a octubre de 2010 se generaron 751.778 solicitudes, de las cuales 530.000 no fueron avaladas, y en el mismo periodo para el 2011 se generaron 421.531 solicitudes, de las cuales 151.000 no fueron avaladas, “evidenciando una vez más que en el 2011 las estrategias de atención fueron aun mas efectivas que en el 2010 y 2009”⁴²⁹.

En la ruta de *Atención normal PQR*⁴³⁰ (Peticiónes, Quejas, y Reclamos), en la que se da prioridad a los casos altos de vulnerabilidad, en el año 2009 entre los meses de julio a diciembre se generaron 115.986 solicitudes de atención humanitaria, de las cuales no fueron avaladas aproximadamente 62.000 solicitudes, mientras que para el mismo periodo en el 2010 se generaron 231.560 solicitudes, de las cuales no fueron avaladas aproximadamente

⁴²⁶ “**Ruta 1: Fallos, Sanciones y Desacatos.** Las órdenes judiciales proferidas en una Acción de Tutela son de inmediato cumplimiento, según lo establecido en el decreto 2591 de 1991, por ello la importancia de tener una ruta exclusiva para aquellos casos donde los jueces reconocen una vulnerabilidad manifiesta”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 180.

⁴²⁷ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, gráficas páginas 173, 174 y 175.

⁴²⁸ “La ruta de atención Primaria, es la entrada de las solicitudes que radica la Población Desplazada en el territorio a través de las UAO de forma presencial, en donde requieren diferentes trámites por parte de la entidad, en la cual la gran mayoría son de Atención Humanitaria”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, gráficas de las páginas 175, 176 y 177.

⁴²⁹ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 177.

⁴³⁰ “La ruta de PQR son las solicitudes que radica la Población Desplazada en el territorio a través de los derechos de petición, en donde requieren diferentes trámites por parte de la entidad, en la cual la gran mayoría son de Atención Humanitaria”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 177.

156.000. En el año 2010 entre los meses de enero a octubre se generaron 533.526 solicitudes, de las cuales no fueron avaladas aproximadamente 328.000, mientras que para el mismo periodo en el 2011 se generaron 330.468 solicitudes, de las cuales no fueron avaladas 207.500, “evidenciando una vez más que en el 2011 las estrategias de atención y respuesta fueron aun mas efectivas que en el 2010 y 2009”⁴³¹.

En relación con los derechos de petición, el Gobierno expuso la mejora en la oportunidad en su respuesta recordando el proceso que dio lugar a la implementación del sistema de turnos, el cual generó “fundamentalmente la reducción ostensible en la radicación de solicitudes por parte de la población en situación de desplazamiento, ya que se estableció un proceso preestablecido [sic], siguiendo factores absolutamente cronológicos, los cuales permitieron una claridad al solicitante del trámite de su petición, reduciendo las reiteraciones o múltiples solicitudes frente a la misma solicitud”⁴³²; la implementación de la fecha cierta de entrega de atención humanitaria en las respuestas a los derechos de petición⁴³³; y la conformación de un equipo de 136 personas que se dedican de manera exclusiva a responder las peticiones de la población desplazada, “destinando recursos por \$7.580 millones en el año 2010 y \$14.418 millones de pesos para los años 2011 y 2012, incluyendo recursos de vigencias futuras” para tal efecto⁴³⁴. Con la implementación de la ley 1448 de 2011 y su proceso de transición institucional,

“para el período enero-junio de 2012, se presenta un incremento en la radicación de Derechos de Petición, no solo por atención humanitaria que corresponde al 78%, sino por la nueva oferta institucional en cabeza de la Unidad, superando ostensiblemente lo radicado para el mismo período en las vigencias anteriores (...) Lo anterior, ha exigido un fortalecimiento y perfeccionamiento constante de los procesos de respuesta a estos requerimientos, de tal forma que hasta el 30 de junio se ha dado respuesta al 93.6% de los derechos de petición radicados en el sistema de Gestión Documental de la entidad, en un tiempo promedio de 7.9 días”⁴³⁵.

⁴³¹ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, gráficas de las páginas 177, 178 y 179.

⁴³² “Como paso adicional a la determinación de la viabilidad de entrega de Atención Humanitaria, y en cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Sentencia T-496 de 2007 sobre la protección del derecho a la igualdad de la población solicitante de atención humanitaria de emergencia, a partir de junio de 2010 las solicitudes viabilizadas son clasificadas según su grado de vulnerabilidad y la ruta de ingreso de la solicitud y se les asigna un turno numérico que obedece al orden cronológico de recepción de dichas solicitudes y será el que guiará la colocación de los recursos diariamente, es estricto respeto del turno numérico asignado” Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 204-205.

⁴³³ “A partir del primero de septiembre de 2011, aplicando una estrategia de programación de pagos de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la entidad y la asignación de turnos de colocación de giros de atención humanitaria, se pudo implementar en las respuestas a los derechos de petición, la fecha probable de colocación de giros, permitiendo que el solicitante, conozca el término de espera por el cual se le proporcionará la atención humanitaria, generando una expectativa cierta de su entrega. Lo anterior permite cumplir a cabalidad, los lineamientos del H. Corte Constitucional en sus diferentes providencias y las recomendaciones de las entidades del Ministerio Público frente al trámite de solicitudes de la población en situación de desplazamiento, especialmente a las relacionadas con atención humanitaria”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 205.

⁴³⁴ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 206.

⁴³⁵ 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 22-23.

En la ruta de *Atención inmediata (nuevos incluidos)*⁴³⁶, el Gobierno establece que “en el 2011 hay una estabilización en la ruta de Nuevos Incluidos, pero se sigue presentando que salen hogares No Avalados para AHE aunque en una menor cantidad que en el 2010, para subsanar estas inconsistencias de atención se está creando el modulo de novedades para así poder atender a estos hogares”⁴³⁷. En relación con esta ruta, agregó que

“dentro de los ajustes operativos realizados, se eliminó la solicitud de la atención humanitaria de emergencia por parte de la población recién incluida en el RUPD, reestructurando el intercambio de información de tal forma que al momento de la inclusión se reporta la información del hogar para la programación automática de esta ayuda y su respectiva colocación en el municipio donde rindió la declaración. A partir de este ajuste, los tiempos de entrega de la atención humanitaria de emergencia se han reducido con la meta de llegar a un periodo de 48 horas entre la inclusión en el registro y la colocación de los recursos”⁴³⁸.

2.2.3. Acciones de mejora en la evaluación de vulnerabilidad de los hogares y priorización de las rutas⁴³⁹.

En relación con la consideración de las circunstancias reales y materiales 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 otorgamiento se ajuste con la situación 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; no se exijan requisitos que no se compadezcan con el estado en el que se encuentra la población desplazada; y que la ayuda que se reconozca sea suficiente para satisfacer sus necesidades mínimas, el Gobierno Nacional hizo un recuento acerca de la instauración del proceso de caracterización⁴⁴⁰.

⁴³⁶ “Esta ruta se creó para darle la atención integral a los hogares que sean valorados y que de esta valoración resulten incluidos, estos hogares son los Nuevos Incluidos dentro del RUPD”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 179

⁴³⁷ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 180.

⁴³⁸ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 202.

⁴³⁹ Sobre este punto, es importante resaltar que la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno que informara, de manera clara y precisa, acerca de “(iv) (...) 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”.

⁴⁴⁰ “Desde el año 2009, al eliminarse la figura de las entrevistas domiciliarias, y más claramente en el año 2010 con la entrada en vigencia de la Circular y la Resolución, se introdujo un nuevo procedimiento el cual ha buscado mejorar el proceso de entrega de la Atención Humanitaria. Se trata del proceso de Caracterización cuyo objetivo general es: “Realizar la trazabilidad de toda la información de beneficios sociales y de seguridad social mediante una minería de datos que a través del tiempo han registrado las personas y familias que componen a la población en situación de desplazamiento. Así, como estudiar de manera individual cada caso para determinar si las personas que están solicitando ayuda poseen las características necesarias para recibir los beneficios económicos y en especie a los cuales tiene acceso ésta población; brindando las herramientas para que los Equipos y Procesos responsables tomen la decisión más acertada en cuanto a la entrega de ayudas, apoyo informativo y acompañamiento (...) La operativización del proceso de evaluación de las necesidades de la población solicitante, permitió reducir considerablemente los tiempos necesarios para dar respuesta a las solicitudes de atención humanitaria de emergencia, al implementar un procedimiento automatizado por medio del cual se establecía de manera oportuna, la viabilidad o no de la entrega de atención humanitaria del peticionario y su grupo familiar. Como consecuencia de la implementación del proceso automatizado de caracterización, en el año 2010 se presentó una reducción en el promedio de días de respuesta [a los derechos de petición] de 48, en el mes de enero, a 6 en el mes de diciembre” Además, el Gobierno explicó que “para mejorar aun más la respuesta de Caracterización se tiene la estrategia del SOCAR, donde se cargarán las solicitudes automáticamente al aplicativo del área y no se

A partir de lo anterior, el Gobierno afirmó que:

“Como parte del proceso de caracterización de la población víctima del desplazamiento forzado, se ha avanzado en la identificación de criterios para la focalización y priorización de la asistencia y atención, de donde surge la necesidad de hacer una medición y análisis de vulnerabilidad a partir de la información disponible, estableciendo unos niveles acordes con las dificultades que puedan tener los hogares para superar la situación de emergencia provocada por el desplazamiento y posteriormente para cubrir su mínimo de subsistencia, de esta manera cumplir con los principios de correspondencia, en la entrega de la Ayuda Humanitaria, según los cuales se debe proporcionar una respuesta coherente a la situación generada por el desplazamiento de cada hogar.”⁴⁴¹

En el marco de lo anterior, el Gobierno identificó las variables a tener en cuenta⁴⁴²; las formas de medirla (0-10); las fuentes utilizadas (RUPD, Familias en Acción, Red Juntos, RUCLPD); menciona las distintas versiones (2) construidas de la medición de la vulnerabilidad y la proyección del tercer método de medición⁴⁴³; y expone los siguientes resultados del balance de clasificación:

“Una vez implementada la segunda versión del modelo para la medición de vulnerabilidad se presentó una reclasificación de los hogares por nivel de vulnerabilidad, encontrado las siguientes variaciones (...) el 19.18% de los casos que se clasificaban en la primera versión del modelo dentro de una vulnerabilidad Media Baja, pasarían a vulnerabilidad Alta, el 15.98 % pasarían a vulnerabilidad Media Alta y el 35.59% pasarían a vulnerabilidad Baja, en este orden de ideas el 29.25 % se mantendría en Media Baja. En lo que respecta a las variaciones de la clasificación previa en vulnerabilidad Baja, con la segunda versión del modelo el nuevo cálculo de vulnerabilidad categoriza al 6.36% de los casos en vulnerabilidad Alta, el 21.70% pasan a vulnerabilidad Media Alta, el 25.28% pasan a vulnerabilidad Media Baja y el 46.66% se mantendría con la valoración en vulnerabilidad Baja. En este orden de ideas el 34.2% de las personas que se venían atendiendo por las líneas 3C Y 3D conservarían su trámite, 15.53% pasarían a atención por vulnerabilidad Alta, el 17.61% pasaría a atención por vulnerabilidad Media Alta, el 32.66% rotaría en vulnerabilidad Baja y Media Baja. Esto implica un

perda tiempo en el proceso de alistamiento de los lotes, esto nos ahorraría tiempo de trabajo y ganaríamos en tiempos de respuesta”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 202 y ss .

⁴⁴¹ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 219.

⁴⁴² 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). Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 220-221.

⁴⁴³ Este método incorporará una serie de variables pendientes de inclusión y tendrá en cuenta los siguientes aspectos: la vulnerabilidad provocada por el hecho victimizante: “Teniendo en cuenta la medición de vulnerabilidad como un criterio para la priorización de la entrega de ayuda humanitaria, esta debe comprender las variables propias de la composición y características del hogar previas a la ocurrencia de los hechos victimizantes, así como aquellas derivadas de la afectación provocada por éstos”; situaciones de vulnerabilidad manifiesta evidenciadas por la población: “En el proceso de caracterización se han evidenciado situaciones de vulnerabilidad manifiesta a partir de información aportada por la población, dada esta situación se adecuó una ruta denominada casos especiales, donde a través de soportes documentales se evalúan y priorizan las atenciones a esta población que reporta condiciones extraordinarias de alta vulnerabilidad”, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 224,225.

ajuste equilibrado acorde a las condiciones particulares de cada hogar desplazado que ha solicitado este tipo de atención”⁴⁴⁴.

En el informe del 10 de agosto de 2012, el tercer modelo de medición todavía se encuentra en proceso de elaboración:

“3. Avances respecto a los esquemas o modelos de medición de la vulnerabilidad de los hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitan ayuda humanitaria. 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. A continuación se describen de forma independiente los esquemas de cuantificación de la naturaleza del hecho victimizante, el impacto del hecho victimizante y la vulnerabilidad socioeconómica que componen el tercer modelo de medición de vulnerabilidad.”⁴⁴⁵.

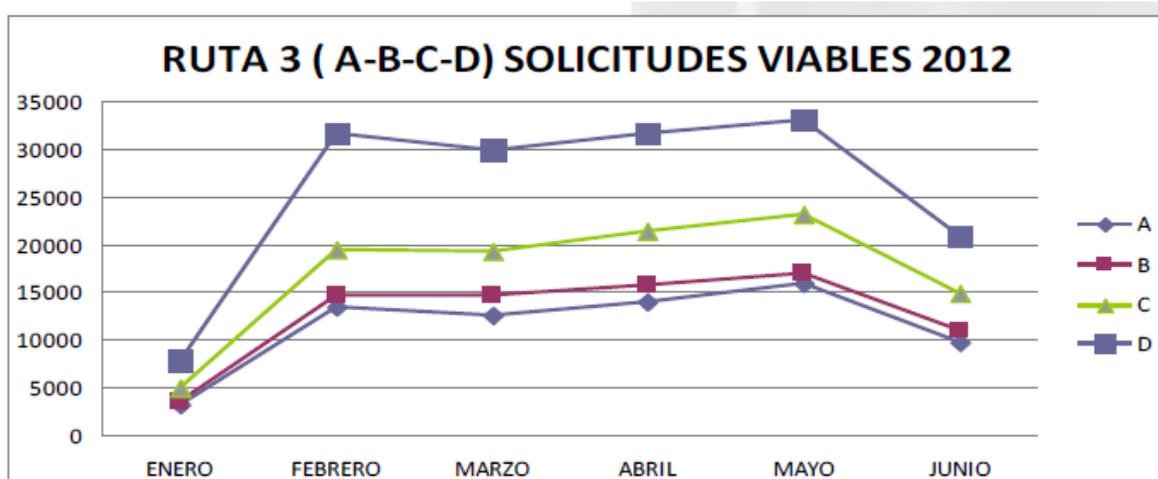
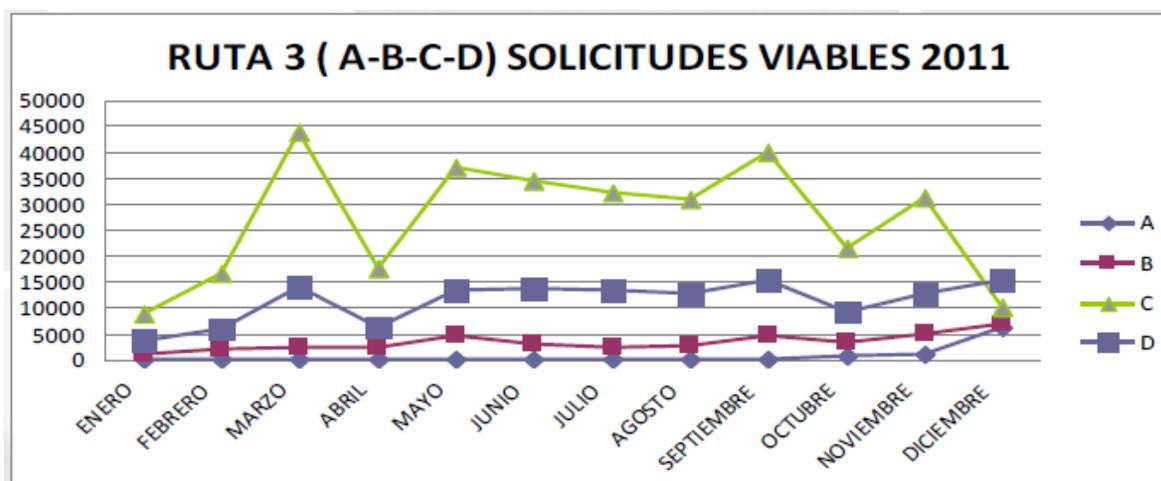
Sin embargo, la información que presenta el Gobierno a continuación hace referencia a la reparación integral de las víctimas más que a la entrega de la ayuda humanitaria⁴⁴⁶. A partir de este modelo, el Gobierno Nacional informó, en relación con la *Variaciones en la Clasificación del Nivel de Vulnerabilidad de los hogares a partir del nuevo modelo de medición*, acerca del “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”⁴⁴⁷, de acuerdo con las siguientes tablas:

⁴⁴⁴ Para una mejor comprensión de la clasificación generada a partir de la medición de vulnerabilidad, se presentan a continuación dos casos representativos que permiten verificar las cualidades del ejercicio realizado: **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 de Vulnerabilidad Baja **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.

⁴⁴⁵ 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

⁴⁴⁶ La ley 1448, en su artículo 25, distingue la ayuda humanitaria del derecho a la reparación integral.

⁴⁴⁷ Sin embargo, no es claro si esta colocación de recursos hace referencia a la ayuda humanitaria de emergencia u otro concepto, como por ejemplo, la indemnización.



Ahora bien, este ejercicio de clasificación es relevante porque, entre otras razones, sirve como parámetro para priorizar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia⁴⁴⁸, dando prelación en los tiempos de respuesta y colocación de los recursos a unas determinadas rutas sobre otras, de la siguiente manera. 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 vulnerabilidad⁴⁴⁹; 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 vulnerabilidad⁴⁵⁰. Sin embargo, en el informe de agosto del 2012, afirmó que:

“durante los meses de enero y febrero de la vigencia 2012 se presentaron algunas demoras en la colocación de estas solicitudes, las cuales obedecieron al trámite de recursos de la vigencia 2012 en el marco de la estructuración de la Unidad para la

⁴⁴⁸ “La medición de vulnerabilidad como se realiza en la actualidad para priorizar la entrega de ayuda humanitaria según el nivel que corresponda a sus condiciones manifiestas, las cuales pueden argumentarse desde los registros disponibles, permite identificar las necesidades de priorización en la atención en cada caso”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 227.

⁴⁴⁹ 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.

⁴⁵⁰ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 181.

Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁴⁵¹. Sin embargo, para el mes de marzo, dicha dificultad fue superada y, hasta la fecha, esta ruta de atención se encuentra al día en todos los niveles de vulnerabilidad” (énfasis agregado)⁴⁵².

En el informe del 18 de octubre de 2012 se agrega lo siguiente:

“Atendiendo la función de Unidad para las Víctimas, de realizar la entrega de la Ayuda Humanitaria a la población víctima del desplazamiento forzado, se informa que agrupando las 174067 personas incluidas en el 2012, por núcleos familiares u hogares se tiene 49611 hogares Incluidos en el RUV como víctimas del desplazamiento forzado. De las 49611 familias incluidas, se han atendido 35865 familias con componentes de atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición, a través de 44241 colocaciones de giros en efectivo realizados a través de nuestro operador bancario Banco Agrario de Colombia S.A. que se han realizado a la fecha”⁴⁵³.

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 recursos⁴⁵⁴. En esta ruta, y de manera similar a la ruta que se acaba de exponer,

“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, gracias a los ajustes al modelo de medición de la vulnerabilidad presentado a la Corte Constitucional que ha permitido evidenciar condiciones específicas de vulnerabilidad de los hogares solicitantes, aumentando el número de hogares clasificados en los niveles altos de vulnerabilidad” (énfasis agregado)⁴⁵⁵.

Ruta 4: Casos especiales, que se encuentra al día en trámite y colocación⁴⁵⁶. En esta última ruta, afirma el Gobierno, se priorizaron en 2009 un total de

⁴⁵¹ Sobre este punto, vale la pena recordar que la Corte Constitucional, mediante auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), le advirtió 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. 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, ni una repetición de las experiencias negativas en materia de atención y respuesta estatal articulada frente a las necesidades de la población desplazada”.

⁴⁵² 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.

⁴⁵³ 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, 52.

⁴⁵⁴ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 181.

⁴⁵⁵ 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.

⁴⁵⁶ “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

2.645 grupos familiares, que equivalen a un promedio mensual de 882 casos, en el 2010 se priorizaron un total de 9.139 grupos familiares, que equivalen a un promedio mensual de 762 casos, y en 2011 un promedio de 611 casos. Sobre la priorización de estas dos últimas rutas, el Gobierno afirma, además, lo siguiente:

“De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se crea la ruta de atención de dichos casos, mediante la cual se realiza la revisión y análisis de cada uno de las solicitudes presentadas que de ser aprobadas se remiten al área pertinente para la entrega del recurso por concepto de ayuda humanitaria de una manera prioritaria. Así mismo se inicia el proceso de análisis y priorización de los casos, donde se desarrolla una ruta mediante un correo electrónico llamado MESA DE AYUDA CARACTERIZACION, que es el canal donde se reciben las solicitudes que requieren un estudio y análisis para la priorización del recurso, es a partir de esta ruta que se realiza la canalización de la peticiones que llegan a las diferentes áreas que tiene contacto con la población en situación de desplazamiento (Atención Primaria, PQR)”⁴⁵⁷.

Por el contrario, en la ruta 5, aquella de “vulnerabilidades bajas”, no se encuentra al día, razón por la cual

“se sigue incrementando el esfuerzo presupuestal para atender las solicitudes en el mediano plazo; sin embargo, 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”⁴⁵⁸.

Y para el 10 de agosto de 2012 estas falencias todavía no se han superado:

“Teniendo en cuenta las dificultades presupuestales evidenciadas en diversos informes presentados a la Corte Constitucional, para las solicitudes clasificadas en los niveles de vulnerabilidad más bajos se estableció un mecanismo de atención en el mediano plazo, el cual viene agilizándose progresivamente, gracias a los esfuerzos presupuestales realizados por la entidad”⁴⁵⁹.

2.2.3.1 Priorización de la atención de casos especiales de alta vulnerabilidad y solicitudes atendidas con más de un año de desplazamiento.

Ahora bien, en relación con la prórroga automática de la ayuda de emergencia, de tal manera que determinados grupos que presentan una vulnerabilidad acentuada dentro de la población desplazada no tengan que asumir la carga de

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.

⁴⁵⁷ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 191.

⁴⁵⁸ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 183.

⁴⁵⁹ 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 40-41.

presentar nuevamente cada solicitud sino que se entregue de manera automática⁴⁶⁰, el Gobierno sostuvo lo siguiente:

“En el marco de la medición de vulnerabilidad, el Grupo de Caracterización maneja 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. Este mecanismo será implementado en aplicación de los criterios de favorabilidad y buena fe, liberando, en la medida de lo posible, a los hogares beneficiarios de la necesidad de presentar documentos que acrediten su situación. Para ello, serán incluidos como soportes válidos, además de los testimonios y solicitudes de las personas, los datos incluidos en las acciones constitucionales interpuestas por la población. Por tratarse de casos de especial vulnerabilidad, el mecanismo contempla visitas de acompañamiento y de verificación periódicas mediante el Grupo de Atención Primaria del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las cuales servirán también para gestionar el acceso de los miembros del hogar a la oferta institucional más acorde con sus necesidades. La puesta en funcionamiento de este mecanismo adicional está programada para enero de 2012”⁴⁶¹.

A pesar de anunciar la puesta en funcionamiento de este mecanismo adicional para enero de 2012 ni en el informe de mayo ni en el de agosto del 2012 se toca el tema.

Frente a la prórroga de la ayuda humanitaria en general, es posible encontrar información aportada por el Gobierno en la cual se presenta el número de familias que ha recibido más de un pago por concepto de ayuda humanitaria de acuerdo con su tiempo de inclusión en el registro. Sobre el particular, el Gobierno afirmó que

“los límites temporales se flexibilizan respecto al nivel de vulnerabilidad particular de cada hogar solicitante y no estrictamente al paso del tiempo. Como se muestra en la siguiente gráfica, actualmente el sistema de información reporta 57.193 hogares que a pesar de haber sido incluidos en el RUPD hace más de 6 años, hasta la fecha han sido beneficiarios de 4 o más entregas de ayuda humanitaria⁴⁶²”.

⁴⁶⁰ Ya en el auto 219 de 2011, la Corte Constitucional le había ordenado al Gobierno Nacional que informara acerca de: (vi) “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”.

⁴⁶¹ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 354

⁴⁶² Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 190.

| PAGOS RECIBIDOS VS TIEMPO DE INCLUSIÓN EN EL REGISTRO | | | | | | |
|---|------------------------------------|-------------|-------------|-----------|---------|--|
| PAGOS RECIBIDOS | TIEMPO DE INCLUSIÓN EN EL REGISTRO | | | | TOTAL | |
| | UN AÑO | DOS A CINCO | SEIS A DIEZ | MAS DE 10 | | |
| 1 | 106,964 | 121,292 | 60,980 | 14,735 | 303,971 | |
| 2 | 3,101 | 84,059 | 50,632 | 12,706 | 150,498 | |
| 3 | 498 | 42,713 | 36,711 | 9,171 | 89,093 | |
| 4 | 112 | 19,400 | 21,700 | 5,414 | 46,626 | |
| 5 | 52 | 8,861 | 11,512 | 3,160 | 23,585 | |
| 6 | 34 | 4,279 | 6,040 | 1,658 | 12,011 | |
| 7 | 20 | 2,153 | 3,043 | 838 | 6,054 | |
| 8 | 5 | 1,021 | 1,509 | 381 | 2,916 | |
| 9 | 9 | 508 | 829 | 182 | 1,528 | |
| 10 | 7 | 267 | 416 | 90 | 780 | |
| >10 | 2 | 253 | 371 | 100 | 726 | |

2.2.4. Centro de Atención Telefónica y Centro de Contacto de Información y Orientación al Ciudadano.

Frente a las dificultades atinentes a la entrega efectiva de la ayuda de emergencia relacionadas con la falta de notificación o la comunicación tardía de la decisión en los casos en los que se reconoce, el Gobierno Nacional reiteró uno de los aspectos del esquema de atención primaria, a saber, el Centro de Atención Telefónica y el envío de mensajes de texto:

“Mediante el CAT de se reciben llamadas de la población beneficiaria de los diferentes programas de la entidad. En el caso específico de la población víctima de desplazamiento forzado el Grupo de Atención Primaria ha dispuesto un protocolo de respuesta específico para orientar a esta población en sus consultas e inquietudes más frecuentes (...) Esta estrategia ha permitido contactar a personas específicas para informarles sobre colocaciones de atención humanitaria y citaciones. La capacidad del CAT para atender llamadas se ha incrementado de forma constante durante los últimos dos años. Actualmente, el CAT está en capacidad de manejar cerca de 350.000 llamadas de víctimas al mes.”⁴⁶³

Y en relación con los mensajes de texto, expuso lo siguiente:

“Aprovechando la capacidad de la entidad para enviar masivamente mensajes de texto a teléfonos celulares, se utiliza este medio para informar a la PVDF sobre su acceso a programas de atención humanitaria y su inclusión en el registro. El número de mensajes de texto enviados pasó de 278.601 en 2010 a 419.846 en el periodo enero-octubre de 2011”⁴⁶⁴.

⁴⁶³ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 146. En el informe de mayo de 2012, se expone que entres 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.

⁴⁶⁴ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 147

En el documento de agosto de 2010, el Gobierno informó acerca de la implementación del Centro de Contacto de Información y Orientación al Ciudadano⁴⁶⁵, en los siguientes términos:

“A partir de su implementación y hasta el 30 de junio de 2012, el Centro de Contacto 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. (...) 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”⁴⁶⁶.

Sumado a lo anterior, en los informes del Gobierno es posible encontrar un conjunto de *Acciones para mejorar la notificación de las decisiones administrativas y para garantizar el debido proceso*⁴⁶⁷, las cuales, sin embargo, hacen referencia a la notificación de “la decisión de [inclusión y de] no inclusión, así como las respuestas a los recursos interpuestos por la vía gubernativa” frente a “los procedimientos administrativos de inclusión de declarantes en el RUPD”⁴⁶⁸, y no del reconocimiento de la ayuda de emergencia.

3. Respuesta estatal frente a las falencias en la ayuda humanitaria de transición.

A partir del diagnóstico realizado acerca de las falencias identificadas en esta tercera etapa de la ayuda humanitaria, es posible encontrar en los documentos del Gobierno dos tipos de respuestas distintas. La primera, que se corresponde con la implementación de los programas masivos de alojamiento y alimentación; la segunda, relacionada con la articulación de la ayuda de transición con el acceso a la oferta social del Estado que debe ser acompañada

⁴⁶⁵ Este Centro “tiene como objetivo prestar un servicio integral en la ejecución de procedimientos, programaciones y solicitudes, como marco de la estrategia de atención y descongestión de los diferentes puntos de atención presencial y de las peticiones escritas recibidas en la Unidad”. 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.

⁴⁶⁶ 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.

⁴⁶⁷ Sobre el particular, es importante recordar que la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional dar una respuesta clara y precisa acerca de:

⁴⁶⁸ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 312,337-340. Y en el informe del 08 de mayo de 2012, se afirmó que: “posterior al proceso integral de valoración, la Subdirección de Registro de la Unidad en cooperación con las entidades del Ministerio Público debe comunicar la decisión de inclusión y no inclusión en el registro de acuerdo a lo establecido en el numeral 5 del artículo 25 del Decreto 4802 de 2011, así como también las respuestas de recursos y revocatoria directa interpuestas por la población en los términos que establece la ley”. 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, pág 128.

por la red Juntos-Unidos⁴⁶⁹. El primer caso se busca cubrir, principalmente, con la creación de programas masivos de alojamiento y alimentación, mientras que el último, con la vinculación de la población desplazada a la estrategia Unidos.

3.1. Acciones para la flexibilización de la operación de ayuda humanitaria.

El Gobierno Nacional, conciente de las dificultades propias de la ayuda de transición, propone 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:

“Se evidencia la ausencia de medidas y estrategias de mediano plazo para que los hogares con altos niveles de vulnerabilidad puedan acceder de manera continua a los componentes de alimentación y alojamiento temporal, de tal forma que se cuente con estos mínimos para que el hogar pueda enfocarse en la reestructuración de su plan de vida y en el fortalecimiento de sus procesos de estabilización. Teniendo en cuenta esta brecha, en el marco de la Ley 1448, se ordena la creación de los programas masivos de alimentación y alojamiento, con el fin de que los hogares beneficiarios cuenten con estos apoyos en el mediano plazo, según la evolución de sus condiciones de vulnerabilidad y la articulación de los demás componentes de la política de Atención Integral”⁴⁷⁰.

3.1.1. Programa masivo de alimentación.

De acuerdo con la ley 1448 de 2011, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene la responsabilidad de garantizar este componente de alimentación de la población desplazada durante esta tercera etapa de ayuda humanitaria⁴⁷¹. En el marco de lo anterior,

“dentro de los estudios previos elaborados por el ICBF, se realizó un costeo inicial, con base en toda la población incluida en el RUPD, lo cual tendría un valor total de 1.4 billones de pesos anuales; sin embargo, teniendo en cuenta que la totalidad de los hogares incluidos en el RUPD no serían objeto de atención, teniendo en cuenta la reserva técnica y aquellos hogares que no requieren de este apoyo, se plantea una ejecución preliminar para el año 2012 de este programa de alimentación, incluyendo un componente básico de atención psicosocial, para 212.905 hogares, con un valor total de \$349.891 millones.”⁴⁷²

⁴⁶⁹ Sobre este punto, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno que informar acerca de: (xix) “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).

⁴⁷⁰ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 186-187.

⁴⁷¹ “Partiendo de esta obligación se establece la creación de un programa único de alimentación para los hogares en situación de desplazamiento, que de manera continua, integral y masiva responda a las necesidades relativas a la alimentación de estos hogares mientras se evidencien niveles de vulnerabilidad en este componente (...) La permanencia de los hogares remitidos a este programa no dependerá del paso del tiempo, sino de la evaluación efectiva de sus condiciones de vulnerabilidad y la efectividad en la articulación con las demás políticas y estrategias que le garanticen el acceso a la alimentación, tales como programas de seguridad alimentaria para población vulnerable o a través de la generación de un ingreso propio” Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 243.

⁴⁷² Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 244.

Según la última información suministrada por el Gobierno Nacional a esta Sala Especial de Seguimiento, la implementación del programa masivo de alimentación la ley dice que era tres meses, a cargo del ICBF, empezará en el año 2013. Por esta razón la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas continúa entregando ese componente hasta que el ICBF esté en condiciones para hacerlo⁴⁷³:

“A partir del año 2013, el ICBF implementará el programa de Alimentación Transicional dirigido a los Hogares víctimas del conflicto armado en situación de desplazamiento. Esta entidad brindará la alimentación en forma temporal contribuyendo al restablecimiento y mejoramiento en las condiciones de vida para alcanzar el goce efectivo de sus derechos⁴⁷⁴ (...) El ICBF realizó la inscripción del programa en el Departamento Nacional de Planeación en el mes de Abril de 2012, con el nombre de “Asistencia Alimentaria en la Transición a la Población Desplazada”. En junio de 2012, se realizó la solicitud presupuestal, partiendo del comportamiento histórico de pagos en el 2011 de \$ 621.000’000.000, de los cuales fueron aprobados 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 esta asignación la Entidad iniciará el proceso de ejecución en el año 2013”⁴⁷⁵.

3.1.2. Programa masivo de alojamiento temporal.

Como respuesta a las falencias identificadas en la insuficiencia, inoportunidad, falta de continuidad y de articulación entre el componente de alojamiento transitorio de la ayuda de transición y el acceso a soluciones de vivienda definitivas, el Gobierno expuso el Programa de Auxilio de Alojamiento, por medio del cual se “cubrirá un valor de auxilio de alojamiento de \$1.000.000 por 1 año, los cuales serán entregados al beneficiario mediante tres giros al

⁴⁷³ “El Decreto 4800 de 2011 brinda los lineamientos bajo los cuales se deberán desarrollar los programas de alimentación y alojamiento para la etapa de transición por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las entidades territoriales respectivamente. Estos programas se encuentran actualmente en etapa de elaboración, teniendo en cuenta la necesidad de que las acciones emprendidas, tanto por el ICBF como por la UARIV, sean implementadas de manera articulada con el fin de lograr el objetivo de establecer una acción humanitaria de mediano plazo que demuestre un impacto en el proceso de garantía de la subsistencia mínima de los hogares. Teniendo en cuenta este proceso de diseño e implementación de dichos programas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas **continúa haciendo entrega de los componentes de la ayuda humanitaria** de transición a los hogares”. 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 5-6

⁴⁷⁴ “El ICBF se encuentra en proceso de diseño del programa que contempla lo siguiente: (i) la focalización de los beneficiarios; (ii) las herramientas; (iii) la capacidad institucional tanto nacional como territorial; (iv) los esquemas especiales de acompañamiento; (v) el seguimiento a los hogares víctimas, contribuyendo a su inclusión en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional; y (vi) herramientas tecnológicas, que permitan atender a la población objetivo en condiciones dignas. La estrategia ofrecerá a la población el pago periódico de la ayuda que, a diferencia de la ayuda humanitaria, no funcionará por demanda sino por la selección de Hogares a partir de la aplicación de criterios de vulnerabilidad. Esto permitirá realizar la valoración nutricional de los integrantes de 0 a 5 años; la verificación de la entrega de la ayuda; y la orientación y formación del Hogar a través de un seguimiento periódico”. 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.

⁴⁷⁵ 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.

año [y] con la implementación de la ley 1448 de 2011 se estableció como meta la vinculación de 150.000 hogares por año vinculados”⁴⁷⁶.

De manera similar al programa de alimentación, la implementación del programa masivo de alojamiento temporal tendrá lugar a partir del año 2013⁴⁷⁷. Como parte de las actuaciones realizadas hasta la fecha, el Gobierno Nacional expuso acerca de la realización de encuentros institucionales “con instituciones, entidades y operadores con experiencia en el proceso alojamiento”⁴⁷⁸ y del conocimiento adquirido a partir de un proyecto piloto que tuvo lugar en Fusagasugá en el 2010⁴⁷⁹.

3.1.3. Programa Ingreso Social.

De manera adicional a estos dos ejes principales, el Gobierno Nacional expuso el programa *Ingreso Social*, el cual está destinado a las familias de la Red Unidos a través de la entrega de “incentivos para que adquieran capacidades y competencias para la generación de ingresos, desarrollen hábitos laborales y de trabajo en equipo, avancen en el cumplimiento de sus logros, ahorren para la formación de activos y adquieran una cultura de aseguramiento”⁴⁸⁰;

⁴⁷⁶ “El programa de auxilio de alojamiento corresponde a un auxilio económico condicionado para las familias en situación de desplazamiento que se encuentren en la etapa de transición y que presentan carencias o deficiencias básicas en el componente de alojamiento y el cual se brinda con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad, tanto en zonas rurales como urbanas (...)Para la inversión de los recursos, el beneficiario cuenta con las siguientes opciones: - Invertirlos para pagar el canon de arrendamiento en un sitio que le permita cumplir con los compromisos adquiridos orientados a mejorar sus condiciones de habitabilidad; - Si es posible, el beneficiario podrá acordar con el dueño del predio, para pagar con el Auxilio de Alojamiento las mejoras que se requieren para cumplir con estas condiciones de habitabilidad, las cuales serán descontadas del canon de arrendamiento” Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 233. .

⁴⁷⁷ “En cuanto al Programa de Alojamiento Temporal en Condiciones Dignas, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 116 del Decreto 4800 de 2011, el mismo se encuentra en la fase de diseño y se espera su implementación en el año 2013”. 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.

⁴⁷⁸ 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.

⁴⁷⁹ “De acuerdo con la experiencia adquirida a través de este Piloto, se logró evidenciar aspectos fundamentales para la implementación del programa ordenado en el Decreto 4800 de 2011, entre los cuales se resalta: Necesidad de contar con un esquema de acompañamiento con la finalidad de obtener un mejor impacto, arraigo y sensibilización de la población beneficiaria del programa; Incluir un componente de orientación que le permita a la beneficiarios entender la finalidad de la entrega de los recursos, con el fin de abandonar la idea de continuar siendo parte de un modelo asistencialista y de corto plazo, para incluir el componente de alojamiento como parte de los proyectos de vida de la población; Incentivar el desarrollo de hábitos de permanencia y construcción de un mejor ambiente de vivienda en sus componentes básicos de habitabilidad; Incentivar el desarrollo de redes sociales y permanencia en los sitios en que se asienta el modelo u opción de vivienda mejorando las posibilidades de estabilización socioeconómica; Como resultado de los cuatro puntos anteriores, el impacto generado a la población beneficiaria se traduce en que los recursos entregados sean utilizados atendiendo los principios de eficiencia, eficacia y economía administrativa, toda vez que generan cambios en los hábitos de la población; Asimismo, permite crear conciencia en la población beneficiaria para que sean conscientes de que ser propietario no es el único esquema viable para obtener un modelo de vivienda digno; Por último, fomenta una cultura en la población beneficiaria de contar con unos parámetros mínimos de seguridad y prevención al momento de elegir la vivienda y su ubicación”. 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 9.

⁴⁸⁰ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 235.

menciona las etapas del programa (formación, nivelación, refuerzo educativo, formación titulada, educación media y los Servicios Sociales y Actividades Complementarias), y afirma que para la vigencia 2012, el programa de Ingreso Social tiene una meta de 5.650 beneficiarios con un presupuesto de \$29.000 millones. Los beneficiarios de este programa “estarán acompañados por el Orientador Laboral del Programa de Eganche Laboral TRABAJEMOS UNIDOS del Ministerio de Protección”⁴⁸¹.

3.2. Red Unidos.

El Gobierno sostiene que la población vinculada a la Red Unidos son aquellas personas que pertenecen al quintil más bajo del SISBEN y las que se encuentran incluidas en el Registro Único de Población Desplazada⁴⁸². En respuesta a los cuestionamientos (xi) y (xii) formulados por la Corte Constitucional mediante el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)⁴⁸³, el Gobierno Nacional informó lo siguiente:

“Las acciones concretas referente a los literales que la HCC solicita información se centran en: 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; realizar el diseño de un documento metodológico para adecuar el componente de acompañamiento familiar y comunitario a las necesidades de las víctimas del desplazamiento forzado; ajustes 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 de los IGED, es decir, los relacionados con las condiciones del hogar que podrían verificarse por un medio complementario a los registros administrativos (autoreporte del Hogar); 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”⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 237.

⁴⁸² “La Red Unidos fue creada como instrumento que materializara los esfuerzos del Gobierno Nacional por operativizar el Sistema de Protección Social; este se realiza a través del Acompañamiento Familiar y Comunitario, uno de los componentes estructurales de la Red UNIDOS y consiste en la atención personalizada a las familias en sus domicilios, y de las comunidades en sus territorios, con el fin de lograr que cada una de ellas reconozca sus fortalezas y potencialidades, consolide sus vínculos familiares, sus redes de interacción social y adquiera o fortalezca habilidades y capacidades para superar su situación de pobreza extrema”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 256.

⁴⁸³ La Corte Constitucional le había ordenado al Gobierno que respondiera acerca de “(xi) 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; así como los mecanismos a través de los cuales se asegura que la población desplazada no incluida en el RUPD pueda ser cobijada” y de “(xii) 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”.

⁴⁸⁴ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, pág 256.

Más adelante, en el mismo documento, en la sección denominada *Vinculación de la población víctima del desplazamiento a la estrategia UNIDOS*, el Gobierno Nacional describió las 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:

“la vinculación de la población víctima de desplazamiento a la Estrategia Unidos es un objetivo fundamental de la Subdirección de Atención a Población Desplazada (...) La articulación con la estrategia Unidos para el año 2011 se ha llevado a cabo mediante los siguientes ejes: envío trimestral de un lote de información de nuevas familias víctimas del desplazamiento forzado con información de identificación y de ubicación actualizada para que el cogestor social inicie el acompañamiento; envío trimestral de un lote de información de datos actualizados para la ubicación de las familias que, aún estando en el sistema de información de Unidos, no ha sido posible iniciar con ellas el proceso de acompañamiento correspondiente debido a que los datos de contacto están errados; acceso a la información recopilada por los cogestores en sus visitas a las familias víctimas del desplazamiento. (...) Todas las familias nuevas que son incluidas en el RUPD son vinculadas automáticamente a la Estrategia Unidos. Durante 2011, se han remitido para vinculación en Unidos 72.651 familias víctimas del desplazamiento forzado (...) A la fecha, el número total de hogares que han sido actualizados para el acompañamiento ascienden a 108.546 (...) 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 víctimas del desplazamiento que están en el RUPD. De este total, 985.775 personas (75%) están listas para que se les realice el cálculo del cumplimiento de logros de la Estrategia Unidos, insumo clave para la caracterización de las víctimas del desplazamiento”⁴⁸⁵.

Para el 08 de mayo de 2012, “se ha logrado establecer un aproximado de 72.000 hogares pendientes por remisión para vincular a la Red Unidos, 18.000 hogares para actualización de ubicación y se están procesando actualmente 100.000 registros adicionales”⁴⁸⁶.

ANEXO 3. LA AYUDA O ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y SU CARÁCTER VINCULANTE EN EL DERECHO INTERNO.

1. Contenido y alcance del derecho a la ayuda humanitaria en el Derecho Internacional.

En el Derecho Internacional Público la regulación de la ayuda o asistencia humanitaria ha sido dispar y fraccionada en razón de las circunstancias que la

⁴⁸⁵ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Ibid 08 de noviembre de 2011, págs 352-353.

⁴⁸⁶ “Se ha establecido que la vinculación a la estrategia UNIDOS estará asociada con la calificación del SISBEN en términos de poder identificar la situación de pobreza de los hogares. Es así como se acordó la remisión priorizada por grupos para que sean cargados al sistema que para tal fin establezca la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, e iniciar el proceso respectivo de vinculación”.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, pág 136 ss.

generan. Las obligaciones que se encuentran en cabeza de las partes varían si se trata de la asistencia humanitaria relacionada con el sub-desarrollo o con distintos tipos de catástrofes, y en este último caso, se distinguen las situaciones de paz de aquellas de conflictos armados. El primer tipo de ayuda hace parte de lo que se ha denominado el *Derecho al Desarrollo*, y en esa medida, se distingue de la asistencia humanitaria que tiene lugar con ocasión de desastres de origen natural, tecnológico y en el marco de los conflictos armados, siendo este último escenario en el que se encuentra la población desplazada por la violencia en Colombia.

Hasta la década de 1980, la asistencia humanitaria no fue muy desarrollada. Las reflexiones consistían, más que todo, en abordar situaciones relacionadas con catástrofes naturales. Sin embargo, a finales de los ochentas y durante la década de los noventas, la intensificación de las guerras civiles en numerosos Estados se tradujo en situaciones humanitarias inaceptables para un número cada vez mayor de víctimas civiles, lo que volcó la mirada de la Comunidad Internacional sobre los sufrimientos de la población civil. En esa medida, durante ese periodo se empezaron a cristalizar algunas reglas de derecho internacional sobre la asistencia humanitaria a través de resoluciones de organizaciones internacionales⁴⁸⁷, de prácticas internacionales⁴⁸⁸ y de abundante doctrina al respecto⁴⁸⁹, haciendo de esta figura una institución internacional que se encuentra en consolidación y que ha sido considerada, actualmente, como un derecho en el marco de desastres naturales, tecnológicos y conflictos armados. Así quedó recogido por los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos, los cuales “reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho

⁴⁸⁷Ver, entre otras, las resoluciones 43/131 de 1988, 45/100 de 1990, y 46/182 de 1991, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las medidas coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad frente a la situación de los kurdos en Irak (resolución 688 de 1991), de Somalia (resolución 794 de 1992), de Rwanda (resolución 929 de 1994) y al conflicto de los Balcanes (resolución 770 de 1992). En estos casos, en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas el Consejo de Seguridad puede considerar que la magnitud de una tragedia humanitaria puede constituir una amenaza contra la paz y la seguridad mundial, y en esa medida, autorizar a los Estados o fuerzas de las Naciones Unidas para adoptar todas las medidas necesarias para entregar la ayuda humanitaria a las víctimas.

⁴⁸⁸ En 1986 la Corte Internacional de Justicia, en el caso de *Las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, se pronunció sobre la asistencia humanitaria, delineando algunos de los principios que van a definir tal institución, como el principio de *humanidad, imparcialidad* y la *neutralidad*. En este mismo pronunciamiento se incorporó al desarrollo de esta naciente institución los principios consignados en el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados el mes de octubre de 1986, modificados en 1995 y en 2006.

El Instituto de Derecho Internacional expidió en 2003, en la sesión que tuvo lugar en Brujas, Bélgica, la Resolución “La asistencia humanitaria”. De acuerdo con esta Resolución, la configuración actual de la asistencia humanitaria en el orden jurídico internacional corresponde a la de un derecho fundamental que se ha cristalizado como una norma imperativa de derecho internacional general (*Ius Cogens*). El derecho fundamental a la asistencia humanitaria, de acuerdo con el Instituto, se ha venido acuñando a través de la suscripción de instrumentos internacionales relacionados con la protección del derecho a la vida y con el respeto de consideraciones elementales de humanidad, y también se ha consagrado a nivel consuetudinario.

⁴⁸⁹ Ver, por ejemplo: *Le droit a l'assistance humanitaire*. Actes du Colloque Internationale Organisé par l'UNESCO, Paris, 1995; Robert Kolb, *De l'assistance humanitaire: la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit International à sa session de Bruges en 2003*. RICR December 2004 Vol. 86 No 856; Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985; Bosko Jakovljevic, « *The right to humanitarian assistance : Legal aspects*», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 69, N° 260, 1987, pp. 469ss; Marie-Jose Domestici-Met, «*Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire*», *Annuaire français de droit international*, Vol. 35, 1989, pp. 117s.

humanitario internacional” (párrafo 3° de la Introducción de Los Principios Rectores), y “reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis”⁴⁹⁰.

Estos principios contienen diversas disposiciones relacionadas con el derecho a la asistencia humanitaria, entre ellas, la Sección IV dedicada al tema. Sobre la aplicación de estos principios en la práctica internacional, vale la pena resaltar que “tanto la Comisión como la Asamblea General han tomado nota con reconocimiento de que los organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las no gubernamentales están aplicando los principios rectores en su labor y estimulan a que sigan divulgándose y aplicándose”⁴⁹¹. A nivel regional,

“la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) acogió con agrado los Principios Rectores, manifestó que los apoyaba plenamente y señaló que, por ser la recopilación más amplia de normas aplicables a los desplazados internos, proporcionaban una orientación autorizada a la Comisión sobre la forma de interpretar y aplicar la ley durante todas las etapas del desplazamiento. La Comisión y su Relator sobre los desplazados internos han comenzado a aplicar los Principios Rectores en su labor”⁴⁹².

Tres características permiten esclarecer el contenido del predicado “humanitario” que define la ayuda en cuestión, a saber: la imparcialidad, la neutralidad y la humanidad⁴⁹³. La *imparcialidad* consiste en la prohibición de distribuir la asistencia humanitaria de una manera discriminatoria a partir de motivos prohibidos, pero siempre teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de las víctimas. La *neutralidad* estipula que la asistencia humanitaria debe estar desligada de controversias de orden político, racial, ideológico o político, y de la participación en las hostilidades. Al respecto, el principio 24 (2) de los *Principios Rectores* establece que “no se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares”⁴⁹⁴. Finalmente, el principio de *humanidad*

⁴⁹⁰ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1998/53/Add.2.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional de Colombia, cuando afirma que: “Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comisión de Derechos Humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad en la medida que concretan el alcance de tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario respecto de los desplazados internos”. Sentencia 1115 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda).

⁴⁹¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2000/83.

⁴⁹² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2000/83.

⁴⁹³ Art 3 (común) a los Cuatro Convenios de Ginebra; art 18 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra; Corte Internacional de Justicia (1986). Las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, párrafo 243; resolución 45/100 y principio 2 de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; principio 24 de los Principios Rectores; artículo 2 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁴⁹⁴ “Para ser neutral, la asistencia debe socorrer a los individuos según su sufrimiento y atender prioritariamente las necesidades más urgentes”. Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, publicado por Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann, CICR, Ginebra, 1986, p. 840, párrafo 2802.

establece que la asistencia humanitaria está dirigida a prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

En tiempos de paz, la regulación internacional del derecho a la asistencia humanitaria es más vaga, fragmentada y general, mientras que en tiempos de conflictos armados, existe una reglamentación elaborada *especial* que configura la asistencia humanitaria a través del establecimiento de obligaciones precisas para las partes, como es el caso de los Convenios de Ginebra⁴⁹⁵ y sus Protocolos Adicionales⁴⁹⁶ (siendo la regulación en casos de conflictos armados internacionales mucho más amplia y detallada). Teniendo en cuenta lo anterior, las normas cristalizadas como fruto de la práctica internacional en la materia son normas *generales* que no derogan las obligaciones establecidas en el DIH, pero pueden servir para delimitar su alcance⁴⁹⁷.

De todas formas, la asistencia humanitaria es una institución que se nutre tanto del DIH como de los DDHH, por mantener una estrecha relación con otros derechos como la vida y la integridad física y moral, razón por la cual, en las consideraciones relativas al derecho a la asistencia humanitaria se mezclan necesariamente la protección de los DDHH⁴⁹⁸ y el respeto por el DIH⁴⁹⁹. Ambos sistemas comparten el derecho que tiene el individuo a un trato humanitario, que se refleja en el respeto por su vida, su integridad física y moral, y por los atributos inseparables de la personalidad.

⁴⁹⁵ Artículos 17, 23, 38, 55, 59 del IV Convenio de Ginebra.

⁴⁹⁶ Artículos 69 y 70 del Protocolo Adicional I, y artículos 4, 5, 14 y 18 del Protocolo Adicional II, entre otros.

⁴⁹⁷ En ese sentido, los Principios Rectores para los Desplazamientos Forzados, en tanto reflejo de la normatividad internacional, sirven como orientación a diversos actores nacionales e internacionales (párrafo 3° de la Introducción) pero “no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno” (Principio 2 (2)). De manera similar, en relación con la asistencia humanitaria, ver el artículo 10 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁴⁹⁸ La obligación de los Estados de no sólo respetar sino de garantizar el derecho a la vida de quienes se encuentran bajo su jurisdicción se encuentra en diversos instrumentos internacionales, como es el caso del art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos resalta en su Comentario General No 6 que el derecho a la vida no debe interpretarse de manera restrictiva, sino que su protección “exige que los Estados adopten medidas positivas”. Estas obligaciones también se encuentran consagradas en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; Convenio sobre los Derechos del Niño de 1989 (art. 6); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1953 (art. 14); Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos de 1981 (art.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969 (arts. 1 y 2); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 2).

⁴⁹⁹ Ver artículo 27, del IV Convenio de Ginebra y artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra. El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, refuerza las anteriores disposiciones no sólo recordando el respeto a la persona humana en el Preámbulo, sino que dedica dos títulos (II y IV) al trato humanitario de aquellos que no participan en las hostilidades

En el marco de los conflictos armados, ya sean internacionales o internos, el derecho al trato humanitario no sólo establece prohibiciones a las partes⁵⁰⁰, sino que les impone la obligación de llevar a cabo determinadas acciones, como la entrega de la asistencia humanitaria a aquellas personas que la necesitan⁵⁰¹. El derecho a la asistencia humanitaria, en tanto aspecto positivo del derecho al trato humanitario, descansa, además, en el principio de distinción y protección de la población civil⁵⁰².

En casos de desplazamiento forzado, se establece en cabeza del Estado la obligación de tomar “todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”⁵⁰³. Cuando la población esté padeciendo privaciones extremas por la falta de estos abastecimientos indispensables para su supervivencia, se emprenderán, “con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable”⁵⁰⁴.

El Estado tiene, en primer término, el deber de asegurar la asistencia humanitaria a las víctimas que se encuentran bajo su jurisdicción⁵⁰⁵. Más precisamente, le corresponde iniciar, coordinar, organizar, y prestar la asistencia humanitaria⁵⁰⁶, y consecuentemente, prevenir la corrupción, desvío y malversación de la asistencia humanitaria⁵⁰⁷. En consecuencia, el principio 18 de los *Principios Rectores* establece que:

“1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 2. Cualquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: a) Alimentos esenciales y agua potable; b) Alojamiento y vivienda básicos; c) Vestido adecuado;

⁵⁰⁰ Por ejemplo, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, o el principio 10 de los Principios Rectores.

⁵⁰¹ Artículos 4 y 5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949; Principio 3 (2) de los Principios Rectores. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de La “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, Sentencia De 15 Septiembre De 2005, dice que “el título que origina la obligación de ayuda humanitaria del Estado es el principio de solidaridad; el Derecho Internacional Humanitario y los deberes del Estado Social de Derecho”.

⁵⁰² Título IV del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

⁵⁰³ Artículo 17 Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949; Principio 7 (2) de los Principios Rectores.

⁵⁰⁴ Artículo 18 Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

⁵⁰⁵ 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 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”.

⁵⁰⁶ 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.

⁵⁰⁷ Artículo 3 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

y d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales. 3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos”.

De la misma forma, además del derecho que tiene la población desplazada a solicitar y a recibir la asistencia humanitaria⁵⁰⁸, ésta puede ser requerida a nombre de las víctimas por los miembros de su grupo, por las autoridades locales y regionales, por el gobierno del Estado afectado y por organizaciones nacionales e internacional, y su entrega tiene que realizarse sin discriminación por motivos prohibidos (sexo, raza, filiación política, etc...) teniendo en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables⁵⁰⁹. Sobre el particular, el principio 4 (2) de los *Principios Rectores* agrega que

“ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”.

La asistencia humanitaria tiene entonces un vínculo muy estrecho con la obligación de los Estados de garantizar a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción el derecho a la vida, la integridad física y psicológica, obligación que no sólo se consagra en los instrumentos mencionados de DIH sino en los demás instrumentos internacionales. Lo anterior hace del derecho a la asistencia humanitaria una norma de *ius cogens* que impone una obligación *erga omnes* para el Estado en el cual se presente una situación de grave penuria en el marco del conflicto armado y de grupos en riesgo como los desplazados.

Teniendo en cuenta 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 solicitar⁵¹⁰ o dar el consentimiento a los cuerpos humanitarios imparciales que se ofrecen a entregarla⁵¹¹. En todo caso, no es permitido negar arbitraria e injustificadamente el ofrecimiento de la asistencia o el acceso a las víctimas⁵¹², en particular, si tal negación se traduce en una posible vulneración de los derechos humanos fundamentales de las víctimas, del DIH⁵¹³, si se traduce en

⁵⁰⁸ Principio 3 (2) de los *Principios Rectores*.

⁵⁰⁹ Principio 4 (1) y 19 (2) de los *Principios Rectores*. Además, ver el artículo 2 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional

⁵¹⁰ Artículo 3 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁵¹¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/1998/883; Resolución 11 aprobada por el Consejo de Delegados (Birmingham, 29-30 de octubre 1993).

⁵¹² 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.

⁵¹³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/RES/836 de 1993 y S/RES/940 de 1994.

algunas de las prohibiciones establecidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en Protocolo Adicional II⁵¹⁴, o incluso, si esa negación se enmarca en la perpetuación de crímenes contra la humanidad⁵¹⁵.

Si el ofrecimiento es rechazado arbitraria e injustificadamente, los terceros Estados, las organizaciones intergubernamentales y/o no gubernamentales, pueden adoptar las medidas pacíficas necesarias (por ejemplo, presión diplomática internacional o la imposición de sanciones), excluyendo el recurso al uso de la fuerza salvo que así sea autorizado por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁵¹⁶, para asegurar el acceso de las víctimas a la asistencia⁵¹⁷. Privar a las víctimas de la asistencia humanitaria constituye una amenaza contra su vida y un atentado contra la dignidad del ser humano, y en consecuencia, una violación a los derechos humanos fundamentales⁵¹⁸.

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, medicinas y ayuda médica a las víctimas, en virtud del principio del “libre acceso a las víctimas”⁵¹⁹. Por ejemplo, el Estado afectado deberá conceder los derechos de vuelo y aterrizaje, facilitar los medios de comunicación y las inmunidades necesarias, así como asegurar la libertad de circulación y la protección del personal, de los bienes y los servicios propiciados a los cuerpos humanitarios⁵²⁰. En relación con lo anterior, deberá adoptar las leyes y reglamentos correspondientes, y celebrar los tratados necesarios para facilitar la entrega de la asistencia humanitaria⁵²¹.

En contrapartida, los terceros Estados y las organizaciones tienen el derecho y el deber, en el marco de sus capacidades y de sus reglas constitutivas

⁵¹⁴ 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.

⁵¹⁵ ICTY. *Prosecutor Radislav Krstić.* Judgement Párrafo 28.

⁵¹⁶ S/RES/794 of 3 December 1992, S/RES/770 of 13 August 1992, S/RES/1264 of 15 September 1999.

⁵¹⁷ Resolución 43/131 y 45/100 de la Asamblea General, resolución 45/170 de la Asamblea General, S/1998/883 of 22 September 1998, resoluciones 688 de 1991, y 770 de 1992 del Consejo de Seguridad. Instituto de Derecho Internacional, artículo 2 (2) de la Resolución de Compostela de 1989 y artículo 8 de la Resolución de Brujas, y Principios 3, 5 y 6 de los “Principios Directores Concernientes al Derecho a la Asistencia Humanitaria” del Instituto Internacional de Derecho Internacional adoptados en 1992, en San Remo.

⁵¹⁸ Al respecto, ver las resoluciones 43/131 de 1988, 45/100 de 1990, y 46/182 de 1991, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el artículo 3º de la Resolución de *La asistencia humanitaria* del Instituto de Derecho Internacional (IDI).

⁵¹⁹ 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).

⁵²⁰ Resolución 11 aprobada por el Consejo de Delegados de la Cruz Roja (Birmingham, 29-30 de octubre 1993).

⁵²¹ Artículo 7 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

respectivamente⁵²², de ofrecer asistencia humanitaria al Estado afectado, sin que tal ofrecimiento sea considerado como una intromisión en sus asuntos internos siempre y cuando ese ofrecimiento sea exclusivamente humanitario⁵²³.

Así, los distintos actores humanitarios tienen el derecho a entregar la asistencia humanitaria en el territorio del Estado afectado bajo el consentimiento de éste, en los términos de los párrafos anteriores, y además del deber de cooperar con el Estado afectado, deben adoptar las medidas necesarias para evitar la malversación de los bienes u otros abusos graves por parte del personal localizado bajo su responsabilidad⁵²⁴. En todos los casos, los ataques contra el personal, las instalaciones, los bienes o vehículos que prestan la asistencia humanitaria es una violación grave de los principios fundamentales del derecho internacional, razón por la cual los agresores deberán ser puestas ante la autoridad competente⁵²⁵.

Incluso si la situación lo requiere, el Estado afectado deberá dar consentimiento a la contraparte insurgente, sin que la entrega de la asistencia humanitaria implique reconocimiento de algún tipo de las situaciones de hecho que puedan tener lugar en el marco del conflicto, como sería el caso del reconocimiento de los grupos insurgentes o de su control sobre alguna fracción del territorio⁵²⁶.

Por lo tanto, cualquier omisión arbitraria en la asistencia humanitaria a la población civil que la necesite, ya sea en la obligación de asistir o de dejar asistir, puede hacer del Estado un responsable directo de la vulneración de normas *ius cogens*, colocándolo así en la posición de garante, lo que trae consigo la habilitación tanto a los Estados individualmente considerados, como a las organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y a los organismos humanitarios, a vigilar, y si es el caso, a actuar, cuando los Estados obligados incumplan sus obligaciones en materia de asistencia humanitaria.

2. Incorporación del derecho a la ayuda o asistencia humanitaria consagrada en el Derecho Internacional en el ordenamiento jurídico colombiano.

Las consideraciones anteriores, relativas al contenido y alcance del derecho a la ayuda humanitaria en el Derecho Internacional, han sido incorporadas al

⁵²² Artículo 8 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁵²³ Art 3 (común) a los Cuatro Convenios de Ginebra; art 18 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra; resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; Corte Internacional de Justicia (1986). *Las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, párrafo 243; principio 25(2) de los *Principios Rectores*; artículos 4 y 5 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁵²⁴ Principio 27 de los *Principios Rectores*; artículo 5 y 6 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁵²⁵ Principio 26 de los *Principios Rectores*; artículo 9 de la Resolución de Asistencia Humanitaria del Instituto de Derecho Internacional.

⁵²⁶ Artículo 3 (común) a los Cuatro Protocolos de Ginebra.

ordenamiento jurídico colombiano por distintas vías. Por un lado, tal institución ha sido reconocida, por sí misma, como acorde con los postulados de la Constitución Política de Colombia, y las autoridades nacionales, tanto a nivel legislativo como reglamentario, han adoptado algunas de sus características en nuestro ordenamiento jurídico. Por el otro, esta Corporación ha reiterado que la asistencia humanitaria ha sido reconocida en instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad. Finalmente, la ayuda humanitaria, en tanto ha sido recogida por los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos, hace parte de dicho Bloque.

2.1.1. Varias de las características de la asistencia humanitaria en el Derecho Internacional fueron retomadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-255 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas), en la que se evaluó la constitucionalidad de la ley 767 del 31 de julio de 2002 *“Por medio de la cual se aprueba el Tratado para la Asistencia en materia Humanitaria entre La Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia”*. En esta ocasión, tras analizar el origen de esta institución en algunos pronunciamientos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al igual que en el derecho consuetudinario, la Corte Constitucional consideró que la asistencia humanitaria “se inscribe en esta tendencia del derecho internacional público que propende por la colaboración, auxilio y asistencia de los más pobres, incluyendo ayuda en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflictos armados internos” (subrayado agregado). Sobre su estrecha relación con la protección de los derechos humanos, estableció lo siguiente: “el objeto sobre el cual recae la asistencia humanitaria es la protección a los derechos humanos”. Además, afirmó que “el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio fundamental que le asiste a todo ciudadano en cualquier país del mundo”, y agregó que

“el derecho a recibir asistencia humanitaria no sólo es acorde con el actual Derecho Internacional en relación con los derechos humanos, sino que es necesario para la realización de los derechos fundamentales como la vida, la salud, la alimentación, la vivienda, entre otros; por lo que se impone la responsabilidad básica de cada Estado de no obstruir el ingreso y entrega de la asistencia humanitaria proveniente del exterior encaminada a atender a los afectados (obligación de no hacer) y asimismo, la carga de remover todos los obstáculos, incluidos los arancelarios, para que esa ayuda ingrese al país sin dificultades (obligación positiva)”.

En esa medida, estableció que la asistencia humanitaria desarrollada en el Derecho Internacional Público, y objeto del tratado celebrado con la Soberana Orden de Malta, “se ajusta a los principios y valores que inspiran al Estado Social de Derecho, en los términos del artículo 1 constitucional”, razón por la cual declaró exequible la ley 767 de 2002.

2.1.2. Por su parte, el legislador colombiano también reconoció algunos de los elementos que configuran la ayuda o atención de emergencia a nivel

internacional incorporándolos así al ordenamiento nacional. Por ejemplo, en la ley 387 de 1997 se estableció lo siguiente.

“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 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 (...)”.

A nivel reglamentario ha ocurrido lo mismo. Así, el artículo 24 del decreto 2569 del 2000, *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*, establece que:

“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”.

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, por lo que se mantienen vigentes.

2.2. La asistencia humanitaria ha sido reconocida en instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

Las consideraciones anteriores han sido reiteradas, además, en sede de tutela, precisando que los instrumentos que reconocen la asistencia o ayuda humanitaria hacen parte del Bloque de Constitucionalidad. Así, a partir de los argumentos esbozados en la sentencia C-255 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas), la Corte afirmó que la asistencia humanitaria:

*“ha sido considerada como un “derecho de solidaridad de tercera generación”, reconocido principalmente en instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad y que encuentran su fundamento en principios constitucionales tales como el Estado Social de Derecho, la dignidad humana, y en derechos fundamentales que se encuentran íntimamente ligados como la vida, la dignidad humana, mínimo vital, la salud, la vivienda, entre otros. En suma, la asistencia humanitaria en términos generales debe ser entendida como un derecho radicado en cabeza de la población civil, consistente en la facultad de reclamar del Estado la ayuda necesaria para salir de la situación de emergencia en la que se encuentran los Ciudadanos como consecuencia de causas naturales o humanas”*⁵²⁷.

⁵²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto).

Sumado a lo anterior, la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la fuerza vinculante de los Principios Rectores, los cuales, como se comentó, dedican su sección IV a la asistencia humanitaria.

2.3. Fuerza vinculante de los Principios Rectores. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte Constitucional ha reconocido la fuerza vinculante de los *Principios Rectores* al considerarlos como parte del bloque de constitucionalidad para resolver casos concretos⁵²⁸. Un ejemplo de lo anterior es la consideración del “status” de desplazado como una cuestión de hecho que no requiere de una certificación oficial. Sobre el particular, la Corte estableció que al sistema jurídico colombiano “están incorporadas los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que buscan proteger a los desplazados”. Y precisó, en relación con la protección a la que tiene derecho la población desplazada por encontrarse en una situación *de hecho* que no depende de un certificado oficial, que “la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”⁵²⁹.

Esta Corte también ha considerado que los Principios Rectores, a pesar de no haber sido aprobados por medio de un tratado internacional,

“deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado (...) Lo anterior, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución”⁵³⁰.

Las diferentes facetas que han adquirido los Principios Rectores en el ordenamiento jurídico interno quedan recogidas de la siguiente manera:

“Los Principios Rectores, pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes. De

⁵²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

⁵²⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-327 de 2001 y T-268 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

⁵³⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-1150-00 (M.P. Eduardo Cifuentes). La Corte fundamenta esta decisión porque los Principios Rectores “fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos”.

manera que los derechos consagrados en la constitución colombiana deberán ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia cuyas disposiciones son recogidas o reiteradas en los principios, en particular según la interpretación que de ellos han hecho los órganos autorizados para interpretarlos; y, adicionalmente, el intérprete deberá preferir la interpretación de principios y normas constitucionales, fundidas en un sólo corpus normativo, que sea más favorable al goce de los derechos de los desplazados⁵³¹.

Ahora bien, al tenor de estos Principios, ninguna de las anteriores disposiciones puede interpretarse en el sentido de limitar, modificar o menoscabar los derechos concedidos a la persona por el derecho interno (Principio 2 (2)). En esa medida, se deben aplicar sin perjuicio de la abundante jurisprudencia nacional que se ha desarrollado sobre el derecho a la ayuda humanitaria, la cual ha precisado una serie de reglas que deben guiar a las autoridades en el momento de garantizar ese derecho, y ha establecido una serie de circunstancias en las cuales se vulnera.

⁵³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería).