

**Martín Eduardo Salazar Medina\***

## Análisis del trámite que decide sobre la prórroga de la ayuda humanitaria a las víctimas del desplazamiento forzado

*Analysis of the process that decides about the extension of humanitarian aid to the victims of forced displacement*

**Fecha de recepción:** 9 de julio de 2013  
**Fecha de aceptación:** 20 de julio de 2013

### INTRODUCCIÓN

#### RESUMEN

El presente documento es un análisis detallado del procedimiento utilizado por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas para decidir las solicitudes de prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia realizadas por las víctimas del desplazamiento forzado interno, en aras de verificar si es respetuoso de sus derechos fundamentales y si se están aplicando las directrices esbozadas por la Corte Constitucional sobre la materia.

En una primera parte este documento define qué es la ayuda humanitaria (AH), explicando la normatividad aplicable sobre la misma, tratando de cerca el procedimiento, sus componentes, la procedencia en su otorgamiento, su cuantía y todo lo relativo a su prórroga.

#### ABSTRACT

This document is a detailed analysis of the process used by the Care and Repair Unit Victim (Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas) deciding extension requests for emergency humanitarian aid made by victims of forced internal displacement, in order to check whether it is respectful of their fundamental rights, and are being followed the guidelines outlined by the Constitutional Court on the matter.

The first part of this document defines what humanitarian assistance (HA), explaining the applicable regulations on it, the procedure, its components, the assignation, the amount and everything on its extension.

\* Abogado de la Universidad Surcolombiana, Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, Doctorando en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: martin.salazar@est.uxernado.edu.co

Posteriormente, con la información obtenida, se contrasta con los preceptos constitucionales, la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha expedido al respecto y se traerán a colación acciones de tutela presentadas en el distrito judicial de Neiva-Huila, en las que se deja entrever la posición que al respecto tiene el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante “Acción Social”) y como funciona en la práctica el procedimiento. Todo esto para sentar una posición respecto del objetivo propuesto y finalizar con la realización de una propuesta o recomendación al respecto.

**Palabras claves:** Desplazamiento forzado, ayuda humanitaria, Corte Constitucional, Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, Componentes de la ayuda humanitaria, prórroga, jurisprudencia.

Later, the information obtained is contrasted with the constitutional law, the rules that Constitutional Court has made. Finally it bring it up “acciones de tutela” filed in the judicial district of Neiva, Huila, which foreshadowed the position of the matter has the Administrative Department for Social Prosperity (Before Presidential Agency for Social Action and International Cooperation) and how it works in practice the procedure. All this to lay a position on the proposed objective and end with the completion of a proposal or recommendation.

**Key words:** Forced Displacement, Humanitarian Aid, Constitutional Court, Care and Repair Unit Victims, Humanitarian Components, Extension, Jurisprudence.

Una de las principales consecuencias derivadas del conflicto armado interno que atraviesa nuestro país, lo constituye el desplazamiento forzado. Según datos otorgados por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), asciende a tres millones novecientos cuarenta y tres mil quinientos ocho personas<sup>1</sup> que han sido obligadas a dejar su lugar de residencia por amenazas o presiones de grupos armados. Debido a esto, el Estado y toda la sociedad tienen la obligación de hacer un frente común para eliminar estos delitos y además paliar el impacto que se genera al momento de instalarse en una urbe o localidad que le resulta ajena al desplazado por la violencia.

Por esta razón, en torno a la política pública de atención a la población desplazada se ha edificado un diálogo permanente que involucra a los principales actores nacionales e internacionales en la materia: Gobierno Nacional, jurisdicción constitucional, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de víctimas, Cruz Roja Internacional y ACNUR, entre otros. Como fruto de ello, se ha motivado una constante reevaluación de las medidas de atención y reparación creadas desde la Ley 387 de 1997, pasando por la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, para concluir con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

<sup>1</sup> ACNUR, “*Situación Colombia: Panorama Regional, agosto de 2012*”, disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Agosto\\_2012](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Agosto_2012), consultado el 2 de febrero de 2013.

Dentro de las principales problemáticas existentes, destaca el proceso de otorgamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de la población desplazada, principal responsable del elevado número de acciones de tutela que se presentan en contra de las entidades responsables de esta labor, debido a que desde su creación han existido constantes problemas para su asignación y entrega en el tiempo y forma adecuadas. El presente trabajo tiene como objetivo analizar específicamente este trámite de concesión y otorgamiento para determinar: si se desagravian los derechos humanos transgredidos con ocasión del desplazamiento forzado y, si este proceso es respetuoso de derechos humanos.

Este análisis resulta indispensable, dada la relevancia que reviste poder conocer si el estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, y que ha sido estudiado de cerca con la conformación de la Sala permanente de acompañamiento, actualmente persiste pese a los esfuerzos gubernamentales por superarlo en lo atinente a este tema.

El presente documento se encuentra dividido de la siguiente manera: en una primera parte define qué es la ayuda humanitaria (AH), explicando la normatividad aplicable sobre la misma, tratando de cerca el procedimiento, sus componentes, la procedencia en su otorgamiento, su cuantía y todo lo relativo a su prórroga. Posteriormente, con la información obtenida, se procederá a contrastarla con los preceptos constitucionales, la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha expedido al respecto y se traerán a colación acciones de tutela presentadas en el distrito judicial de Neiva - Huila, en las que se deja entrever la posición que al respecto tiene el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante “Acción Social”) y como funciona en la práctica el procedimiento. Todo esto para sentar una posición respecto del objetivo propuesto y finalizar con la realización de las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

## **1. LA AYUDA HUMANITARIA Y SU PRÓRROGA: CONCEPTUALIZACIÓN Y REGLAS**

Este concepto ha sido objeto de grandes cambios desde su formulación inicial en la Ley 387 de 1997, en ese entonces se denominada ayuda humanitaria de emergencia y se establecía la posibilidad de entregarla por un máximo de seis meses. En la actualidad solamente se entiende como ayuda humanitaria y se divide en tres etapas (Ayuda humanitaria de urgencia, ayuda humanitaria de emergencia y ayuda humanitaria de transición), se han cambiado los componentes en relación con la época en que se entrega respecto de la ocurrencia del desplazamiento, todo lo que será desarrollado en el presente acápite.

La Corte Constitucional ha jugado un papel preponderante en la evolución del concepto y de sus componentes, a través de sus pronunciamientos ha venido

delimitando los lineamientos que deben seguirse en la ruta de atención a la población desplazada, todo en aras de lograr una atención estatal eficaz, por lo que, serán mencionadas aquellas sentencias que resulten relevantes para complementar los conceptos o para entender el porqué de un determinado cambio.

### **1.1 Ayuda humanitaria de emergencia (ahe): evolución del concepto**

El artículo 15 de la Ley 387 de 1997<sup>2</sup> define la AHE como aquella que se entrega a la población desplazada para una vez acaecido el hecho, suplir sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, aseo personal y alojamiento en condiciones dignas, establecida inicialmente por un período de 3 meses prorrogables por uno más.

Asimismo, el Decreto 250 de 2005, expedido por el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, entiende que la Ayuda Humanitaria de Emergencia se encuentra:

*“Comprendida como el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.*

La AHE fue objeto de revisión por la Corte Constitucional debido a que estaba limitada en el tiempo, pues solo permitía ser prorrogada por una sola vez y por un período de tres meses. Lo que desconocía que las circunstancias de vulnerabilidad de cada peticionario necesariamente pueden variar, y algunas personas pueden demorar más en llegar a la etapa de autosostenimiento, eventualidades en las que se torna necesario el otorgamiento de la ayuda humanitaria durante toda esta

<sup>2</sup> “Artículo 15.- De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales. El Ministerio público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.” (Apartes tachados declarados inexecutable mediante sentencia C-278 de 2007, ya anotada en precedencia.)

etapa de transición. Estatuyó la Corte la necesidad que cada caso sea analizado en concreto, para que se establezcan los componentes de la ayuda requeridos.

Como sustento de lo anterior, la sentencia T-312 de 2005<sup>3</sup> preceptuó que el término en que podría ser prorrogada la ayuda humanitaria de emergencia establecido en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997<sup>4</sup> no era del todo irrazonable, pero agrega que la misma podría seguir siendo entregada a:

*“... (1) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria y (2) quienes no estén en condiciones de asumir su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, como los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad, quienes por su avanzada edad o por sus condiciones de salud no están en condiciones de generar ingresos.”*

Por su parte, la sentencia C-278 de 2007<sup>5</sup> declaró la inexecutable legal que establecía esta limitante temporal, para lo cual partió de los supuestos anteriormente expuestos, y definió que los desplazados por la violencia tienen la posibilidad de solicitar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia todas las veces que resulte necesario, siempre y cuando las condiciones de vulneración del mínimo vital persistan, esto es, se podrá solicitar hasta que la persona se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Destacó la Corte que es un deber estatal ejecutar programas de estabilización económica y de reparación que resulten apropiados para superar el agravio de manera definitiva. Cuando las personas desplazadas sean incluidas en estos programas, que les garanticen condiciones de vida digna, se podrá detener el otorgamiento de la ayuda humanitaria, que no se puede supeditar al vencimiento de un plazo, sino al cumplimiento de estas condiciones garantes de la dignidad humana.

## 1.2 Ayuda humanitaria (ah): diferenciación en etapas

Posteriormente, con base en las nuevas reglas jurisprudenciales aplicables, el gobierno consideró necesario actualizar el concepto para incluir todos estos lineamientos. Por lo que, decidió cambiar la forma como venía entregando las ayudas, para lo cual empezó a distinguir tres etapas por las que debe atravesar una persona desplazada para alcanzar su estabilidad económica.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-312/2005*, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.sututela.com/jurisprudencia/sentencia-de-tutela-t312-de-2005-t-312-05> (01.04.2005).

<sup>4</sup> Sobre el procedimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga me referiré en el numeral inmediatamente siguiente de este escrito, por lo que ahora lo mencionaré de manera tangencial.

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-278/2007*, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25924> (18.04.2007).

Esta diferenciación se hace partiendo del supuesto en que paulatinamente con la ayuda y asesoría estatal las personas irán adquiriendo recursos económicos, por lo que los componentes requeridos en uno y otro momento serán diferentes, con tendencia a la baja en su cuantía.

Se establecieron las siguientes etapas: a. Atención humanitaria de urgencia: que se otorga durante un mes y cubre el período comprendido desde la declaración ante el Ministerio Público hasta la expedición del acto administrativo que resuelve sobre la admisión en el por entonces vigente RPUD y que estaría a cargo de las entidades territoriales; b. Atención humanitaria de emergencia: a cargo de la extinta “Acción Social”, y cubría los tres meses siguientes a la inclusión en el registro; c. Ayuda humanitaria de transición: entregada a personas cuyo desplazamiento había ocurrido en un lapso superior a un año y que ya habían sido beneficiarios de la ayuda de emergencia, que se otorga hasta por un plazo de nueve meses, a cargo igualmente de esa entidad.

Para dar aplicación a todos estos lineamientos, fueron expedidas la Resolución 3069 y la Circular Interna No. 1 de 2010, normatividad sobre la cual se pronunció la Corte Constitucional en Auto 219 de 2011<sup>6</sup>, con el que aceptó esta nueva conceptualización y se dejó entrever someramente la necesidad de analizar la compatibilidad que esto debería tener con la Ley 1448 de 2011.

Respecto del marco jurídico actual, el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011 define en qué consiste la ayuda humanitaria:

*“AYUDA HUMANITARIA. Las víctimas de que trata el artículo 30 de la presente Ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.*

*Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.”*

Igualmente establece su división en etapas, como puede verse en el cuadro 1.

La Ley 1448 también incluye la posibilidad de entregarles ayuda humanitaria a personas que sean víctimas por sucesos diferentes al desplazamiento forzado, siempre y cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad manifiesta como consecuencia de este mismo hecho. Para lo cual dentro de los tres meses

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia, Auto 219 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

siguientes deberá ser solicitada y los componentes que serán entregados variarán de acuerdo a las características especiales del caso<sup>7</sup>.

**Cuadro 1.**  
**Características de las etapas de la ayuda humanitaria**

	Atención inmediata (Art. 63)	Atención humanitaria de emergencia (Art. 64)	Atención humanitaria de transición (Art. 65)
Período protegido	Desde la declaración hasta la inscripción en el Registro único de víctimas (RUV)	Desde el acto administrativo que le incluye en el RUV hasta que se considere que se ha superado la situación de urgencia.	Desde que se decide que se ha superado la etapa de extrema urgencia hasta que alcanza el autosostenimiento
Entidad responsable	Entidad territorial del nivel municipal	Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas	Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas e ICBF en lo relacionado con alimentación y alojamiento

Fuente: Elaboración propia del autor.

Precisadas estas definiciones, resulta necesario identificar qué personas y bajo qué condiciones podrán ser beneficiarias de este tipo de ayuda.

### **1.3 Sujetos de protección: marco normativo y jurisprudencial sobre el concepto de víctima y de persona desplazada por la violencia**

Una lectura de los anteriores acápite normativos, permite establecer que este tipo de ayuda está dirigida a las víctimas que se circunscriban a los términos del artículo 3 de la Ley 1448, esto es, todas aquellas personas que cumplan con uno de los siguientes requisitos:

<sup>7</sup> El Decreto 4800 de 2011 regula esta cuestión en los artículos 102 al 105.

- Serán víctimas todos aquellos que “(...) individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 10 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”
- Igualmente el “(...) compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.”
- Por último, se cobija a todo aquel que haya sufrido un daño al intentar socorrer a la víctima *directa* en peligro o para evitar que se materialice la victimización.

Al estar delimitado el concepto de víctima traído por la Ley 1448, el mismo debe interpretarse a la luz de normatividad y jurisprudencia complementaria, toda vez que la ayuda humanitaria es principalmente entregada a personas desplazadas por la violencia. Por lo tanto, se trae a colación al Decreto 250 de 2005, que define a las personas víctimas de desplazamiento forzado sin establecer ningún limitante temporal en cuanto a la ocurrencia de este evento.

Ahora bien, el artículo 1º la Ley 387 de 1997 define quién puede ser considerado como desplazado por la violencia:

*“Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.*

Como consecuencia de lo anterior, se puede afirmar que el término “víctima” se ve ampliado, ya no solo a aquellas personas que lo sean como consecuencia del conflicto armado interno, y se incluyen así a personas que se vean obligadas a desplazarse por acciones de particulares o en conflictos armados internacionales. Conclusión que reviste gran importancia debido a la multiplicidad de victimarios que no podrían ser circunscritos pacíficamente como tales, al no ostentar a cabalidad los requisitos exigidos desde la comunidad internacional, como por ejemplo, es el caso de las bandas emergentes, los narcotraficantes e incluso en su momento los paramilitares.

Asimismo, la Corte Constitucional ha dado una interpretación amplia al concepto de víctima establecido en la Ley 1448, al establecer que la complejidad de nuestro conflicto armado interno obliga al operador jurídico a analizar cada caso en concreto y establecer si de una victimización se puede desprender su relación con el conflicto<sup>8</sup>. Adicionalmente, refirió en sentencia C-250 de 2012<sup>9</sup> que el límite temporal para adquirir la condición de víctima (a partir de 1985) es constitucional al perseguir un fin constitucionalmente válido, como lo es el de delimitar un marco temporal a partir del cual una persona víctima podría gozar de determinadas prerrogativas y beneficios. Como cuestión adicional, se debe resaltar que la jurisdicción constitucional recientemente ha ordenado incluir a las víctimas de las bandas criminales (BACRIM) dentro del registro único de víctimas, en sentencia que se encuentra aún pendiente de publicación pero que ha sido publicitada por los medios de comunicación y objeto de pronunciamientos de diferentes entes estatales. Así lo ha hecho notar la Defensoría del Pueblo a través de un comunicado del 20 de mayo de 2013<sup>10</sup>.

### **1.3.1 Complejidad del conflicto armado interno: Pluralidad y falta de identificación de victimarios**

En nuestro país alrededor de cuatro millones de personas han sido víctimas del delito de desplazamiento forzado, sin que se pueda establecer taxativamente cuáles son las múltiples causas que lo originan. Comoquiera que la longevidad de nuestro conflicto armado ha propiciado el surgimiento y la desaparición de distintas clases de victimarios (Guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, el mismo Estado y más recientemente las bandas criminales), cuyos móviles para realizar los desplazamientos (masivos e individuales) igualmente han variado atendiendo a sus intereses y necesidades.

Para conocer más a fondo todo este asunto, resultan de gran interés las conclusiones elaboradas por el Sr. Walter Källin en la adición del Informe que sobre desplazamiento forzado fue presentado por el Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, a la Asamblea General de las Naciones Unidas y al Consejo de Derechos Humanos:

*“13. Las causas del desplazamiento forzado en Colombia son múltiples y complejas. Entre ellas figuran la falta de respeto de los distintos grupos armados hacia los civiles, la multiplicación de agentes armados y actividades delictivas a raíz del reciente proceso de desmovilización, el reclutamiento forzoso de niños en grupos armados, las amenazas y presiones para*

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-781/2012*, magistrado ponente María Victoria Calle Correa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-781-12.htm> (10.10.2012)

<sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-250/2012*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47773> (28.03.2012)

<sup>10</sup> Disponible en: [http://www.defensoria.org.co/red/index.php?\\_item=0301&\\_secc=03&ts=2&n=1675](http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=1675).

*colaborar con los grupos armados, y el asesinato de dirigentes comunitarios a quienes se consideraba cabecillas del movimiento de resistencia de sus comunidades contra las diversas presiones que sufren*<sup>11</sup>.

Adicionalmente, este informe señala que como consecuencia de su labor, los defensores y defensoras de derechos humanos en muchas ocasiones se han visto obligados a desplazarse o muestran algún temor ante la falta de garantías por parte del gobierno. En lo referente al desplazamiento por razones de género, indica que los mismos tienen ocurrencia por razones tales como el asesinato de sus parejas, el posible reclutamiento forzado de sus menores hijos, o para protegerse ellas mismas o a sus hijos de la violencia sexual, indicando inclusive que en algunas ocasiones habían tenido que huir menores porque la misma comunidad les obligaba a sostener relaciones sexuales con alguno de los actores armados.

También son factores que inciden en el aumento de las cifras históricas y actuales de desplazamiento forzados: la presencia de intereses económicos particulares (tengan o no asidero legal), las actividades estatales tales como la fumigación aérea que se realizaba para la erradicación de cultivos ilícitos o la presencia de bandas delincuenciales ordinarias<sup>12</sup>.

Se debe tener en cuenta que la dinámica del conflicto ha cambiado en los últimos años, y que como consecuencia de la desmovilización de los grupos paramilitares han surgido grupos armados de delincuencia ordinaria (las denominadas bandas criminales “BACRIM”) que se dedican especialmente a las actividades comercialización y tráfico de drogas<sup>13</sup>.

Por tanto, no se puede establecer una única causa ni un solo responsable de este fenómeno, pues el mismo se viene presentando desde hace varias décadas, práctica que se volvió recurrente por los actores armados o grupos ilegales, en aras de satisfacer los intereses que tenían en un determinado momento.

<sup>11</sup> Kálin, Walter. “Misión Colombia: Adición del Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos”, 24 de enero de 2007. Versión digital disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5158>, consultado el 3 de febrero de 2012, página 5.

<sup>12</sup> “Las actividades relacionadas con el narcotráfico son otro factor del desplazamiento forzado, toda vez que este tipo de delincuencia está vinculado a la obtención del control sobre territorios y personas, o contribuyen a crear un clima general de violencia. La combinación de medidas de carácter militar y punitivo empleadas para erradicar el cultivo ilícito de plantas narcógenas, y las repercusiones negativas de la fumigación aérea en la seguridad alimentaria de las zonas afectadas, podrían acentuar el sentimiento general de inseguridad e indefensión que, a su vez, propicia los desplazamientos individuales y en masa. En varios de los lugares visitados, se informó al Representante de que los grupos económicos relacionados con el desarrollo de las actividades agroindustriales (cultivo del banano, la palma de aceite, etc.), y con la explotación de recursos minerales, tenían presuntamente interés en despojar a los campesinos y pequeños agricultores de sus tierras. En otros casos, los desastres naturales y las actividades de desarrollo, que también suponen la apropiación ilegal de tierras, provocan el desplazamiento involuntario de los damnificados.” *Ibid.*, p. 7.

<sup>13</sup> ACNUR, *Op. cit.*, p. 1.

### 1.3.2 Algunas cifras sobre el desplazamiento forzado

Teniendo en cuenta la idea sostenida en el numeral anterior, resulta difícil de obtener una fuente estadística que contenga de manera pormenorizada la cifra de personas que han sido víctimas de este fenómeno. Ya que, el Estado colombiano desde 1997 viene recopilando esta información, inicialmente en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) a cargo de la extinta Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y, actualmente mediante el Registro único de víctimas que se ordenó a raíz de la Ley 1448 que se encuentra dirigido por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Por lo que, en lo subsiguiente serán mencionados los datos suministrados por esta entidad, que se alimenta de las declaraciones iniciales realizadas por las personas una vez acaecido el hecho victimizante, y que da inicio al proceso que lleva a la expedición mediante acto administrativo, de la orden de inclusión de una persona desplazada en el referido registro.

Adicionalmente, es pertinente relacionar números estadísticos del trabajo que desde el año 1985 realiza la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), que toma la información necesaria de los datos suministrados en los municipios o lugares de llegada de las personas víctimas de desplazamiento forzado. Todo esto en aras de contrastar ambas informaciones y poder suministrar conclusiones que resulten lo más veraces posible, para lo cual se muestra una gráfica comparativa que resulta bastante útil, tomada del documento CODHES No. 25<sup>14</sup>, como lo muestra el cuadro 2.

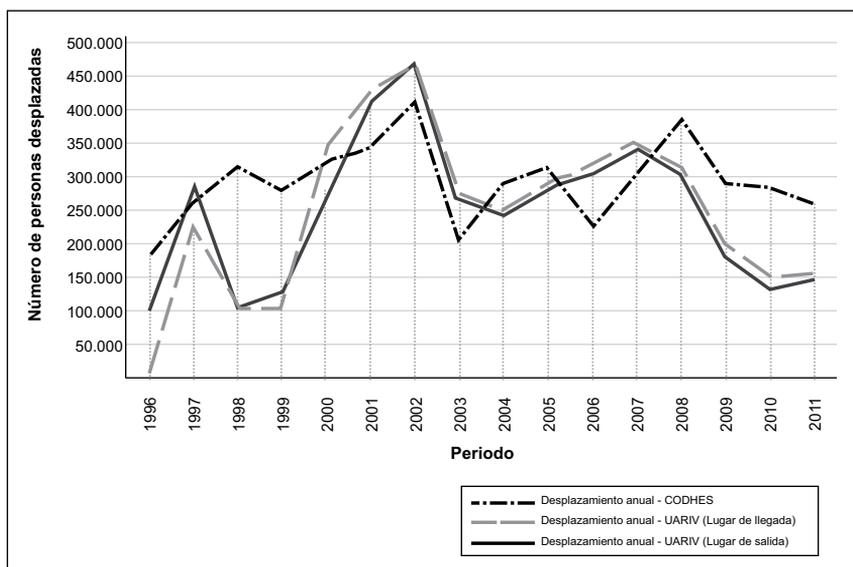
Para UARIV existían a finales de 2011 cerca de tres millones novecientos cuarenta y tres mil quinientos nueve desplazados forzosamente por razones de violencia (3.943.509, entre el período comprendido entre el 1 de enero de 1997 y diciembre de 2011)<sup>15</sup>, mientras que según el CODHES existen cinco millones cuatrocientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos seis personas inscritas en su base de datos que han sido forzosamente desplazados de sus lugares de residencia (5.445.406, cifra obtenida en los años 1985 al 2011)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> CODHES, “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria visible, Noviembre de 2012”, Bogotá, D.C., pág., 13; [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=51&limit=10&limitstart=0&order=date&dir=DESC&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=51&limit=10&limitstart=0&order=date&dir=DESC&Itemid=51) (17.02.13)

<sup>15</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, “Desplazamiento forzado en Colombia Marzo de 2010”, consultado el 21 de enero de 2012 versión digital disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%20C3%ADa1.pdf>. (21.01.12)

<sup>16</sup> CODHES. *op. cit.*, p. 11.

**Cuadro 2.**  
**Desplazamiento forzado anual en el período 1996- 2011**



**Fuente:** CODHES

\*Las cifras CODHES se estiman según lugar de llegada. UARIV - SIPOD (CUBO, marzo de 2012)

Se toman estas dos fuentes, porque de manera conjunta ayudan a realizar una cifra estimada del número de víctimas que sufren este flagelo desde el año 1985, fecha en que empieza a ser aplicable el concepto de víctima según la Ley 1448. Lo anterior, si se tiene en cuenta que la fuente oficial proveniente del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, solamente tiene datos estructurados desde 1997, mientras que la labor del CODHES ofrece cifras que cubren totalmente el lapso cobijado por la Ley 1448, sin dejar de lado el hecho que esta entidad goza de un gran reconocimiento dentro del ámbito académico y nacional en general. Lo anterior, pese a la disparidad existente entre una y otra acerca del número de personas desplazadas, como consecuencia de la utilización de métodos diferentes para recopilar la información<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Pese a la diferencia en cifras entre una y otra fuente, no se pretende en este documento realizar algún tipo de elección entre alguna de las dos, sino precisamente intentar mostrar las lagunas que existen en el registro oficial del Estado y la necesidad de reformularlo en aras de volverlo más inclusivo, al ser el instrumento a través del cual se va a poder acceder al marco legal de atención y reparación. Esto debido a que, por un lado, sólo empezó a funcionar desde el año 1997, y por el otro, existen muchas víctimas que en determinado momento no son reconocidas como tales y no son inscritas en el Registro oficial, como por ejemplo, en su momento lo constituyeron las víctimas de las Bandas Emergentes —BACRIM— que aparecieron con posterioridad a la desmovilización de los grupos paramilitares, que al ser inicialmente consideradas como bandas criminales comunes, por tanto sus víctimas no eran definidas como tales, al no serlo por circunstancias derivadas del conflicto armado interno.

Adicionalmente, ha de precisarse que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado<sup>18</sup> en su informe de 2011, afirma que en los últimos 14 años la realización sobre una misma persona de un segundo desplazamiento forzado es del 7%, mientras que un tercero o un número mayor se presentan solamente en el 1% de los casos registrados. En estas eventualidades, se trata principalmente de movilizaciones interurbanas e intraurbanas, como consecuencia principalmente de las amenazas para los líderes de las organizaciones de desplazados que buscan reivindicar sus derechos<sup>19</sup>.

Con estas cifras, queda evidenciada la dinámica mutable de nuestro conflicto, en cuyo desarrollo ha intensificado en diferentes regiones y ha causado desplazamientos forzados por motivos disímiles, variando en sus modalidades (individual o colectiva) y en el número de víctimas que se generan como consecuencia de uno y otro. De esta forma, queda latente la necesidad estatal de complementar la base de datos que ofrece el Registro Único de Víctimas, puesto que seguramente existen personas que por una u otra razón desconocerán o se abstendrán de realizar el proceso de declaración, muestra de ello lo constituye el registro llevado por el CODHES, que posee números mayores en casi todos los años.

## 2. COMPONENTES DE LA AYUDA HUMANITARIA EN CADA UNA DE SUS ETAPAS

El Decreto Ley 4800 de 2011 desarrolla en su capítulo V cuáles son los componentes que deben ser entregados en cada etapa de la ayuda humanitaria, y además establece la necesidad para las entidades responsables<sup>20</sup> de garantizar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, para lo cual es necesario el diseño de estrategias efectivas de atención que consideren las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentren los desplazados.

Así, precisa como aspectos fundamentales a tener en cuenta durante el proceso de programación y otorgamiento de las ayudas, las especiales circunstancias en que se encuentre cada hogar<sup>21</sup> para determinar la etapa de atención correspondiente en aras de lograr mitigar las necesidades que se presentan en cada una de ellas.

<sup>18</sup> CODHES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>19</sup> Kálin, *op. cit.*, p. 5.

<sup>20</sup> De conformidad con lo preceptuado en el artículo 106, las entidades encargadas de la atención de la población desplazada en aplicación del principio de subsidiariedad las siguientes: las entidades territoriales del orden municipal, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>21</sup> El término hogar ha de ser entendido como aquello grupo de personas que pudiendo ser familiares o no, viven bajo el mismo techo, comparten alimentos y han sido víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Definición acogida en el artículo 12 del Decreto 2569 de 2000.

En lo siguiente se analizarán cada una de las etapas de la ayuda humanitaria, precisando los componentes, las entidades encargadas de su asignación y los criterios para su diferenciación:

## 2.1 Ayuda inmediata (art. 108)

Esta primera etapa cubre el período comprendido entre la declaración inicial rendida por la persona desplazada que pretende ser incluida en el Registro Único de Víctimas hasta que es expedido por la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas el acto administrativo que resuelve de fondo esta solicitud. Corresponde entregarla a la entidad territorial receptora y debe garantizar como mínimo: alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y solución para alojamiento.

Asimismo, en aquellas localidades en las que sean numerosas las recepciones de población desplazada por la violencia, se impone el deber de diseñar y aplicar una estrategia que garantice en condiciones dignas los componentes de alimentación y alojamiento<sup>22</sup>.

## 2.2 Ayuda humanitaria de emergencia (art. 109)

Todo el proceso se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación a las Víctimas y debe brindar los mismos componentes que en la anterior etapa (alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio), pero serán entregados analizando las falencias que cada grupo familiar presente. Se establecen como requisitos para su otorgamiento, que el desplazamiento haya tenido ocurrencia dentro del año anterior a la declaración y que la persona se encuentre inscrita en el Registro Único de Víctimas.

## 2.3 Ayuda humanitaria de transición (arts. 112- 116)

Se otorga a aquel desplazado incluido en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya tenido ocurrencia en un término mayor a un año a partir de la declaración y con una comprobada persistencia en su situación de vulnerabilidad. Consiste en los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal.

<sup>22</sup> El artículo establece que estos dos componentes deberán satisfacerse de la siguiente manera: “1. *Asistencia Alimentaria: alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar.*  
2. *Alojamiento Digno: auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos*”.

En los eventos en los que antes de la solicitud hayan transcurrido 10 o más años desde el desplazamiento forzado, se presume que la emergencia no tiene relación directa con el mismo, por lo que, se dispone su remisión a la oferta de estabilización socio-económica. Exceptuando aquellos casos, en los que de acuerdo con los criterios de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se logre determinar que es una situación de urgencia manifiesta, tales como la pertenencia a un grupo etario, encontrarse en situación de discapacidad o la composición del hogar.

En la asignación de los componentes de la ayuda humanitaria de transición se manejan los criterios de temporalidad, la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y el nivel de estabilidad alcanzado por los hogares. Es responsabilidad conjunta de los entes territoriales y de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas la aplicación de los mismos, así como la implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo para garantizar el cumplimiento de los programas; igualmente se debe diseñar un mecanismo que permita identificar de manera fehaciente los casos de vulnerabilidad extrema.

### **2.3.1 Oferta del componente de alimentación**

Como primera medida ha de precisarse que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas es la encargada de recibir, caracterizar y remitir las solicitudes realizadas por la población desplazada.

Dicha remisión se efectúa a la entidad responsable de la asignación de este componente para esta etapa, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que tiene como principal responsabilidad el diseño de un programa de atención para aquellos grupos familiares que:

- Continúen presentando niveles de vulnerabilidad en este componente, al no poderlo sufragar, bien sea por sus propios medios o a través del sistema de protección social.
- Sean grupos especiales con un alto nivel de vulnerabilidad.

Este programa, que en la actualidad no ha sido diseñado, ha de cumplir con los siguientes requisitos:

- Entregar los alimentos de acuerdo a la composición del núcleo familiar, basándose en una estrategia adecuada de distribución con enfoque diferencial.
- Realizar un seguimiento a los hogares para evaluar el nivel de nutrición de sus miembros, teniendo un especial cuidado con aquellos que sean más

vulnerables (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, madres gestantes, lactantes y personas con discapacidad).

### **2.3.2 Oferta del componente de alojamiento digno**

Podrán acceder al mismo, todos aquellos hogares víctimas que no tengan una solución de vivienda definitiva y cuyo desplazamiento forzado haya tenido ocurrencia en un término mayor a un año a partir de la declaración.

Es responsabilidad de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas y de las entidades territoriales diseñar un programa de alojamiento temporal, que tendrá una duración de dos años por hogar y durante el cual se realizarán evaluaciones periódicas para verificar las condiciones de vulnerabilidad en aras de establecer si se requiere el apoyo en todo momento. Los hogares con subsidio de vivienda asignado podrán solicitar la asignación de este componente hasta por un año.

Para los hogares no vinculados en ningún programa de vivienda, se deberá remitir la información pertinente al Ministerio correspondiente (De Vivienda, Ciudad y Territorio cuando se trate de vivienda urbana y al de Agricultura y Desarrollo Rural cuando sea rural) para que dentro del año siguiente se le incluya en un programa que les permita acceso a vivienda definitiva.

Adicionalmente, es menester precisar que para la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas corresponde la responsabilidad de diseñar programas en aras de prevenir la violencia sexual, intrafamiliar y el maltrato infantil de los hogares beneficiarios.

Por su parte, los entes territoriales deberán diseñar estrategias orientadas a:

- Garantizar el acceso efectivo de la población desplazada a alternativas de alojamiento temporal.
- Realizar un seguimiento para que los hogares beneficiarios posean condiciones adecuadas de habitabilidad.

## **2.4 Cuestiones comunes a la ayuda humanitaria de emergencia y a la ayuda de transición**

Es menester destacar que este decreto utilizó las mismas normas para la ayuda de emergencia y la de transición respecto de las aristas que determinan la tasación y los montos de los componentes, por lo que serán analizados en un mismo momento, a saber:

### **2.4.1 Tasación de los componentes de las ayudas humanitaria de emergencia y de transición (Art. 110)**

La Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas debe analizar en cada caso las variables que a continuación se enuncian antes de programar y entregar los componentes de la ayuda que sean del caso:

1. Carácter individual o colectivo de la afectación.
2. Tipo de afectación: afectación médica y psicológica, riesgo alimentario, riesgo habitacional.
3. Tiempo entre la ocurrencia del hecho victimizante y la solicitud de la ayuda.
4. Análisis integral de la composición del hogar, con enfoque diferencial.
5. Otros hechos victimizantes sufridos además del desplazamiento forzado.

### **2.4.2 Montos de las ayudas humanitarias de emergencia y de transición (Art. 111)**

Una vez establecido el grado de vulnerabilidad con base en las reglas ya expuestas, se deberá analizar por la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas a cuánto deberá acceder cada componente de la ayuda, respetándose los siguientes topes:

1. Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal: por mes hasta uno punto cinco (1,5) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago.
2. Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento: Por mes hasta cero punto cinco (0.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago.

## **2.5 Superación del estado de emergencia (art. 117)**

La situación de vulnerabilidad o estado de emergencia se entenderá superado cuando se verifique que el hogar tiene acceso a los componentes de alimentación, alojamiento, salud y educación, en cuyo caso se deberán efectuar las remisiones para garantizar que puedan acceder a los demás componentes de atención integral.

Esta situación se constatará 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.”

## **2.6 Ayuda humanitaria en caso de división del grupo familiar (art. 119)**

Se manejan dos eventos en los que se divide el grupo familiar: aquel fraccionamiento que se realiza en condiciones normales (como por ejemplo emancipación de alguno de los miembros) y para el cual se seguirá otorgando en el mismo monto la ayuda humanitaria al jefe de hogar reportado inicialmente.

Una segunda posibilidad es aquella en la que la división sucede como consecuencia de violencia intrafamiliar o abandono del jefe de hogar y sea necesaria la protección de menores, en estos casos se dividirá el monto de la ayuda humanitaria de emergencia de manera proporcional a la manera como quedó dividido el grupo.

## **3. PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA LA PROGRAMACIÓN Y OTORGAMIENTO DE LA AYUDA HUMANITARIA**

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas expidió sobre este punto la Resolución No. 2347 de 28 de diciembre de 2012, en la cual adopta de manera transitoria los procesos de entrega y reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia que se habían desarrollado en la Resolución No. 03069 de 12 de mayo de 2010 y la Circular Interna No. 001 de 13 de mayo del mismo año, proferidas por la extinta Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

El análisis de este numeral se basará en esta normatividad, que fue expedida con anterioridad a la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios. Por lo que, solo serán mencionados aquellos aspectos que complementen el marco jurídico actual ya expuesto, incluyendo la jurisprudencia vigente.

### **3.1 Resolución No. 3069 de 2010**

#### **3.1.1 Casos de entrega prioritaria de la ayuda**

El primer asunto a destacar es que en su artículo 8 precisa los casos en los que es posible entregarla de forma priorizada:

- Mujer Cabeza de Hogar en las eventualidades en que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores, discapacitados o adultos mayores bajo su responsabilidad.
- Menores de edad sin acudientes.
- Discapacitados.
- Adultos Mayores que por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos.
- Población Indígena.
- Población Afrocolombiana.
- Cuando el Jefe de Hogar no cuente con capacidad de autosostenimiento.

#### **3.1.2 Temporalidad de la ayuda**

En el artículo doce se consigna que la ayuda se dará como máximo por un año, incluyendo los 3 meses de la de emergencia. De esta manera, se contraría abiertamente lo preceptuado por la Corte Constitucional<sup>23</sup>, en el entendido que no puede establecerse un límite temporal para suspender el otorgamiento de los componentes de la ayuda, porque esta determinación ha de basarse exclusivamente en un análisis de las circunstancias particulares del grupo familiar peticionario, y solamente procede cesar la ayuda cuando se demuestre que se ha alcanzado la etapa de autosostenimiento.

### **3.2 Circular No. 001 de 2010**

Establece el procedimiento aplicable para determinar los valores de los componentes y la priorización de casos para entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y de transición.

<sup>23</sup> Ver: Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-312/2005*, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.sututela.com/jurisprudencia/sentencia-de-tutela-t312-de-2005-t-312-05> (01.04.2005); y Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-278/2007*, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en (18.04.2007); que desarrollan esta materia.

Para la ayuda humanitaria de emergencia se pueden asignar los componentes de alimentación, artículos de aseo y auxilio de alojamiento para que satisfaga por un período de tres meses, así como artículos de habitabilidad y cocina por una sola vez. Mientras que para la ayuda de transición solamente se entregarán los componentes de asistencia alimentaria, artículos de aseo y auxilio de alojamiento.

### **3.2.1 Reglas para la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria**

- a. **Jefatura del Hogar:** todos los componentes de la AH serán entregados por intermedio del jefe de hogar o por su cónyuge incluido en el registro de víctimas. De esta manera se busca garantizar: “(i). *La debida administración y manejo de los recursos entregados*, (ii) *preservar la Reunificación Familiar* y (iii) *la protección de las necesidades básicas de los miembros del hogar*”. Sin embargo, expresamente se permite a cualquier miembro del grupo familiar acudir a solicitar su otorgamiento.
- b. **Incapacidad para recibir:** en los casos en los que el jefe de hogar se encuentre incapacitado para reclamarla, podrán hacerlo en el siguiente orden: su cónyuge, otro miembro mayor de edad, un tutor o un representante. En estos casos se exigen unos requisitos adicionales en la petición, como lo son la identificación detallada del jefe de hogar incapacitado para reclamar (nombre completo y número de identificación) y una fotocopia del documento de identidad del solicitante.
- c. **Ruta regular de AHE:** en los eventos en los que el desplazamiento forzado haya tenido ocurrencia dentro del año anterior a la declaración, una vez proferido el acto administrativo que resuelve positivamente su adición al registro de víctimas, se debe entregar de forma automática esta ayuda por un período de tres meses, con los componentes ya reseñados.
- d. **Jefatura de hogar perteneciente a grupos de especial protección constitucional:** como complemento de lo reglado en el artículo 8 de la resolución No. 3069, la circular establece como grupos prioritarios para la entrega de la ayuda humanitaria los siguientes: madre cabeza de hogar con menores o personas discapacitadas a su cargo, menores sin acudientes, discapacitados, adultos mayores, población indígena y afrocolombiana, y finalmente, cuando el jefe familiar no pueda acometer su autosostenimiento.
- e. **Atención Humanitaria para desplazamiento extemporáneo:** cuando el desplazamiento haya tenido ocurrencia en un lapso mayor a un año, contado desde la fecha de la declaración inicial, la víctima será incluida directamente en la etapa de transición.

- f. **Entrega de montos de la ayuda humanitaria de transición:** el ingreso del hogar en etapa de transición a los demás programas de protección social, cuya finalidad es lograr la subsistencia mínima, implica que para el otorgamiento de la ayuda humanitaria se deban tener en cuenta las siguientes cuestiones:
- La ayuda de transición será entregada en dinero y está constituida por el monto concerniente a los beneficios de los programas de protección social más otro valor entregado directamente por la entonces Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
  - Los beneficios del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada, que sean asignados a uno o varios de los miembros del grupo familiar, se tendrán en cuenta como factor para determinar el cálculo de vulnerabilidad del hogar.
  - No serán beneficiarios del subsidio de alojamiento aquellos hogares que cuenten con un subsidio de vivienda que haya sido entregado con posterioridad al desplazamiento, subsidio de arrendamiento vigente o solución de vivienda en lugar diferente al de expulsión. Recordemos que sobre este punto, el Decreto 4800 de 2011 preceptúa que a aquellos beneficiarios del subsidio de vivienda que no se les haya entregado, podrán recibir el subsidio de alojamiento hasta por un año.
- g. **Entrega de los montos de la ayuda humanitaria de transición en los casos de desplazamientos masivos en los que no se puede identificar la composición de núcleos familiares:** en estos casos, se asignará inicialmente la ayuda al hogar como si fuera tipo A, siendo responsabilidad de las víctimas acercarse a las instalaciones de la entidad para aclarar la composición de su núcleo familiar.
- h. **Valores de componentes para procesos de retornos y reubicaciones individuales:** serán asignados los componentes de transporte de personas y/o gastos de viaje (hasta por medio smlmv), transporte de enseres (hasta por un smlmv) y de alimentación por 3 meses, contados a partir de la llegada al lugar de residencia.
- i. **Hogares y personas pertenecientes al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud:** por regla general, quienes se encuentren vinculados como cotizantes al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud no podrán recibir ningún componente de la ayuda humanitaria de emergencia, así sus condiciones cambien a futuro, puesto que no se le da el carácter a estos componentes de subsidio de desempleo. Solo será procedente su otorgamiento, cuando se demuestre que el hogar no tiene ingresos equiparables al salario mínimo legal mensual vigente.

### 3.2.2 Reglas para la priorización y trámite de las solicitudes de los componentes de la ayuda humanitaria

- a. **Orden de llegada:** se asigna un turno para la entrega de la ayuda humanitaria que depende de la disponibilidad presupuestal. El proceso de caracterización arroja el resultado a través del cual se podrá asignar el lugar del hogar en la lista para asignar las ayudas, lo decidido se basa en la obtención de los siguientes datos: las ayudas recibidas por el hogar con anterioridad y si existen miembros del núcleo familiar pertenecientes a los grupos de atención priorizada. Con esta información se programa la entrega de la ayuda humanitaria de acuerdo al turno asignado.
- b. **Fuente de la solicitud:** se reciben solicitudes de entrega a través de las siguientes fuentes:
  - Fallos, incidentes de desacato o sanciones remitidas por la oficina asesora jurídica: En estos casos se procede a realizar la programación inmediata de los componentes ordenados mediante providencia judicial.
  - Nuevas familias incluidas: la asignación variará dependiendo del tiempo de ocurrencia del desplazamiento respecto de la fecha de declaración, puesto que así se podrá determinar en cuál de las etapas de la atención humanitaria deberá incluirse al hogar.
  - Peticiones, quejas y reclamos; requerimientos de órganos de control; tutelas remitidas por la oficina asesora jurídica y solicitudes recibidas en los puestos de atención de la entidad: Se dará trámite al proceso de caracterización para la asignación del turno.
  - Casos especiales: en aquellas eventualidades en las que sea visible la urgencia manifiesta generada por la ausencia de entrega de componentes de la ayuda humanitaria, se priorizará su entrega.
- c. **Múltiples solicitudes con datos de ubicación diferentes:** cuando el peticionario realice varias solicitudes con datos de domicilio y notificación diferente, solo será considerada la información suministrada en la última petición.

### 3.3 El proceso de caracterización

Se encuentra regulado en el Manual Operativo SAPD de 2010, en el que se le define como aquel mediante el cual “*se identifica individualmente la transformación sociodemográfica del hogar, se evalúa la necesidad y capacidad del hogar con el propósito de mantener actualizada la información del grupo familiar*”. Este trámite se divide en 3 elementos:

- a. **Análisis sociodemográfico del hogar:** permite conocer las particularidades de cada hogar, tales como su composición, la presencia de miembros especialmente vulnerables, si pertenece a alguna minoría, la fecha del desplazamiento y otros aspectos que resulten relevantes.
- b. **Minería de datos de la atención integral:** consiste en la labor de consulta de las bases de datos de todas las entidades encargadas de la atención de la población desplazada, para determinar en qué programas y subsidios se ha beneficiado al núcleo familiar<sup>24</sup>. Esto con el propósito de poder determinar qué derechos se encuentran pendientes de goce efectivo, para con esta información realizar labores de orientación y acompañamiento del hogar.
- c. **Remisión de la información de caracterización a la red JUNTOS (ahora denominada red UNIDOS para superación de la pobreza extrema):** la labor de caracterización de los hogares finaliza con la elaboración de una ficha técnica que es remitida a la red UNIDOS, entidad que tiene dos funciones:
  - Realizar una caracterización más detallada de los hogares, para lo cual cuenta con un período de 90 días, dentro del cual debe realizar un asesoramiento a la familia de los logros a alcanzar.
  - Acompañar durante un período de 5 años a los grupos familiares, para que alcancen el goce efectivo de los derechos fundamentales.

### **3.3.1 Proceso de caracterización aplicado a las solicitudes de otorgamiento de prórroga de la ayuda humanitaria en cualquier etapa**

Para aplicar lo expuesto a la práctica, resulta necesario traer a colación varios memoriales suscritos por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que son expedidos como respuesta a acciones de tutela interpuestas en su contra por población desplazada<sup>25</sup>, cuya pretensión principal está relacionada con inconformidades surgidas con la respuesta a su solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria en cualquiera de sus etapas. Estos documentos

<sup>24</sup> Se busca poder determinar qué componentes ha recibido de la ayuda humanitaria, de la atención integral básica (servicios de salud, educación e identificación, generación de ingresos (ingreso autónomo y proyectos productivos en los que se hayan vinculado), subsidios de vivienda, hábitat o de titulación de tierras.

<sup>25</sup> Se tomaron para estudio las demandas de tutela que a continuación se enuncian:  
 1. Del Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Neiva Huila se tomaron los procesos con los siguientes radicados: 410013187001201200052 (Demandante Enrique Ospina Guarnizo), 410013187001201200082 (Demandante Juan Peña y otros), 410013187001201200109 (Demandante Marcela Cortés Aquino), 410013187001201200142 (Demandante María Yolanda Sandoval Olaya) y 410013187001201200156 (Demandante Gloria Yisney Suaza González).  
 2. Del Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Neiva Huila se estudiaron los siguientes expedientes: 410013107002201100074 (Demandante Magnolia Montaña Quiroga), 410013107002201100102 (Demandante Domingo Zamora Bahamón), 410013107002201100119 (Demandante Jair Néstor Cañón Meneses) y 410013107002201100131 (Demandante Luis Arturo Caicedo Velandia).

son importantes porque explican cómo son aplicadas las reglas enunciadas, y detallan de manera pormenorizada el procedimiento y el término para dar respuesta a solicitudes de este tipo.

No se trata de analizar cada caso en concreto, sino de tomar los memoriales suscritos bien sea por Acción Social en el pasado o actualmente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, porque consignan la manera como se realiza este proceso en la práctica. En general, los memoriales son un formato de respuesta única, que varían solamente en cuánto a los datos de los o las demandantes, pero que en su sustento de fondo son idénticos; inclusive los memoriales anteriores eran más completos que los utilizados en fecha más reciente, ya que antes explicaban con mayor detalle y otorgaban más datos de las víctimas, lo que seguramente dotaba de mejores armas al juez para proferir la decisión jurídica pertinente.

Así, en las acciones de tutela analizadas cuyo trámite fue adelantado en 2011, incluían el siguiente cuadro, en el que explicaban las reglas del proceso de caracterización, para decidir de fondo las peticiones de prórroga de la ayuda humanitaria, el que sigue siendo aplicable hoy, ya que el sustento normativo es idéntico, ver cuadro 3.

Bien sea en la etapa de emergencia o en la de transición, el procedimiento inicia con la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria, ante la cual, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas requiere a las entidades que hacen parte del sistema de atención a la población desplazada, que informen acerca de la participación del hogar peticionario en los diferentes programas ofrecidos y en las ayudas, así como las subvenciones de distinta índole de las que hayan sido beneficiarios, en aras de establecer el grado de vulnerabilidad en el que se encuentren, proceso que se conoce como minería de datos. Para lo cual, se tienen tres factores: enfoque etario, discapacidad y características del núcleo familiar.

Con esta información, se otorga un porcentaje siguiendo los límites del cuadro anterior para posteriormente ubicar al hogar peticionario en una de las 4 categorías (A, B, C o D), el que sirve para realizar un primer filtro, ya que la urgencia de la ayuda depende de sumatoria de las cifras porcentualmente otorgadas en cada celda. Delimitado lo anterior, se otorga un turno en números que sigue el orden de radicación temporal de la petición.

Este trámite tiene una duración de 45 días y finaliza con la respuesta a la solicitud, que en caso de ser positiva asigna un turno para la entrega de los componentes que sean del caso.

Es importante destacar que los peticionarios no pueden conocer el estado del proceso, aportar pruebas, controvertir los informes que entreguen las entidades ni tampoco ejercer ninguna clase de recursos contra la decisión que resuelve positiva o negativamente la solicitud elevada, e inclusive no se puede manifestar ninguna oposición al turno asignado para programar la entrega de la ayuda, que no tiene un plazo fijo sino que está supeditada a la disponibilidad presupuestal.

**Cuadro 3.**  
**Porcentaje otorgado a los criterios establecidos por el Departamento Administrativo para la prosperidad social (antes Acción Social), para puntuar cada hogar peticionario y asignar los turnos de entrega de la ayuda humanitaria**

Jefatura de Hogar		Discapacidad		Adulto Mayor		Etnia	Menores en el Hogar	Ayuda entregada		Total (%)	Categoría
Femenina	Masculina	Del solicitante	De personas en el hogar	Jefe	Hogar			15%	10%		
20%	5%	20%	10%	15%	5%	5%	10%	15%	10%	100	A
										65	B
										50	C
										35	D

Conclusión que enteramente es compartida con el Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Neiva, que en los casos que son traídos a colación, no consideró satisfecho el ordenamiento realizado en aras de tutelar los derechos fundamentales de los accionantes, con el otorgamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria en su favor, sino que exigía que se adecuara el trámite de caracterización porque sus reglas atentaban contra el derecho al debido proceso. Decisiones que fueron cambiadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial cuando conocía en sede de consulta de las sanciones impuestas al representante legal entidad dentro de los incidentes de desacato.

#### **4. OBSERVACIONES ENCONTRADAS AL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD Y ENTREGA DE LA AYUDA HUMANITARIA**

Analizado a cabalidad todo lo atinente al concepto, componentes y procedimiento aplicable a las solicitudes de prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, en el presente capítulo se procede realizar un análisis crítico verificando por una parte el respeto de las garantías procesales para los peticionarios, y por la otra, el acatamiento de las normas jurisprudenciales edificadas sobre la materia por la Corte Constitucional.

##### **4.1 En el procedimiento existe una flagrante vulneración del derecho fundamental al debido proceso**

###### **4.1.1 Aproximación conceptual**

La importancia de este derecho radica en la confianza que debe tener la ciudadanía en que el Estado a través de sus órganos e instituciones va a proceder con el respeto debido de los procedimientos preestablecidos, sin recaer en la parcialidad o en la discrecionalidad para apartarse del derecho. Por intermedio suyo se garantizan prerrogativas tales como el derecho de defensa, de oposición, la igualdad, la legalidad entre otros<sup>26</sup>.

Este derecho fundamental adquiere en los sistemas jurídicos occidentales una gran relevancia dentro de la estructura del Estado de Derecho, pues implica que las actuaciones del Estado sean ajustadas a derecho, sin que exista margen de discrecionalidad o de arbitrariedad en su proceder. De la garantía y confianza que se tenga en que la Administración Pública respetará en todas sus actuaciones el debido proceso, radica gran parte de su legitimidad, y por ende la posibilidad que pueda ejercer sus funciones<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-242/1999*, Magistrado Ponente Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-242-99.htm> (16.04.1999), entre otras.

<sup>27</sup> Para mayor información sobre este punto, el profesor Carlos Bernal Pulido, en el capítulo undécimo “El derecho fundamental al debido proceso” de su obra *El Tiempo de los Derechos* realiza una completa

Dentro del contexto iusfilosófico del contrato social<sup>28</sup>, las personas se asocian y crean al Estado, dotándolo del poder para crear normas que regulen la coexistencia, por lo que renuncian a la libertad ilimitada del estado de naturaleza, para con ello poder garantizar un mínimo de prerrogativas que se consideran indispensables en aras de lograr desarrollar el plan de vida diseñado a cabalidad. Para poder hacer uso de esas facultades concedidas por nosotros, el Estado debe utilizar el derecho como instrumento para lograr su cometido, estableciendo mecanismos adecuados para permitir que las relaciones con sus asociados se desarrollen con normalidad, respetando en todo caso la igualdad de todas las personas, en un escenario marcado por el diálogo necesario que permitirá en todo momento ajustar el mandato social, así como el contenido y alcance de aquellas prerrogativas o derechos fundamentales que debe garantizar.

Ahora bien, sobre la enunciación normativa y desarrollo jurisprudencial, el inciso primero del artículo 29 de nuestra Constitución Política desarrolla el derecho al debido proceso estableciendo que el mismo “...se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”. Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su artículo 10.1 establece: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Adicionalmente, la Convención Interamericana de Derechos Humanos consigna en su artículo 8.1 lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

A su turno, la Corte Constitucional ha desarrollado su jurisprudencia de manera armoniosa sobre este tema, dotando de contenido este derecho. Así, en sentencia T-242 de 1999 precisó:

*“Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal ya protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a*

---

definición de este derecho y de su relevancia dentro de un Estado constitucional democrático. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 331 - 377.

<sup>28</sup> Apreciaciones que son tomadas del análisis que de la teoría de Locke realiza Norberto Bobbio en su obra *El tiempo de los derechos*, traductor Rafael de Asis Roig, Madrid, Ed. Sistemas, 1991, pp.106-107.

*su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normaliza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias”*

Adicionalmente, respecto de las actuaciones administrativas establece la Corte que le asiste al operador administrativo igual responsabilidad que al judicial de respetar las formas propias de cada juicio, de conformidad con lo expresamente señalado en el artículo 29 constitucional. Esto significa que *“en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite”*.

Para concluir, el debido proceso lo que pretende es evitar que el operador judicial o administrativo no incurra en ninguna arbitrariedad, por ende todo intento por realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso.

#### **4.1.2 Análisis del trámite que resuelve la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria**

El procedimiento específico creado para dar respuesta a las solicitudes de prórroga de la ayuda humanitaria, que se ha denominado *“Proceso de caracterización”*, ataca directamente el núcleo esencial del derecho al debido proceso, porque para los peticionarios se desconocen con exactitud los parámetros utilizados en el mismo, lo que lleva a la imposición de resultados que no pueden ser controvertidos.

En la estructura de este proceso, los elementos de juicio para emitir una decisión de fondo son insuficientes e ineficientes, pues en una determinada eventualidad pueden no revelar cuál es la real situación de un grupo familiar que haya peticionado la ayuda. La minería de datos provenientes de las entidades que han participado en el proceso de estabilización económica del hogar no puede ser el único mecanismo, al dejar de realizarse las visitas domiciliarias que con anterioridad se realizaban. Para suplir estas carencias probatorias, debería permitírsele al hogar acreditar aunque fuera de manera sumaria las condiciones que alega para poder ser beneficiarios de la ayuda que solicitan.

En dicho trámite no se tienen en cuenta variables que puedan a ciencia cierta evidenciar cuál es la situación socioeconómica actual de un grupo familiar. Se sustenta esta afirmación con el hecho que los parámetros establecidos son de variación excepcional, esto quiere decir que es probable que no cambien entre una petición de prórroga y otra.

De los criterios señalados en la tabla, la composición del núcleo familiar, la jefatura, la presencia de discapacitados, el número de menores de edad o de personas de la tercera edad son cuestiones que en cuestión de meses es

improbable que varíen, pueden seguir siendo iguales o incluso ser invariables, tales como la pertenencia a una etnia.

Se reitera en que estos factores resultan insuficientes para determinar realmente si un grupo familiar es merecedor de esta ayuda excepcional, toda vez que puede presentarse la eventualidad que un grupo familiar de dos o tres personas que sean jóvenes y sin ninguna discapacidad, se encuentren en peor situación económica que un grupo familiar numeroso, con varios menores de edad y adultos mayores, deben ser incluidos nuevos elementos de juicio que puedan realmente determinar si se ha avanzado en el proceso de lograr la estabilización económica.

Aúnado a lo anterior, se debe tener en cuenta que este no es un proceso público, puesto que ni siquiera se le da la oportunidad al peticionario de controvertir o conocer a ciencia cierta el análisis que sirvió para emitir la respuesta a su petición. No le asiste el derecho de aportar o solicitar pruebas que permitan establecer realmente su situación socio-económica y su consecuente estado de vulnerabilidad, sin que tampoco se permite interponer recursos cuando el usuario no se encuentra conforme con la respuesta emitida<sup>29</sup>.

Estas falencias han ocasionado que se interpongan numerosas acciones de tutela por personas que se encuentran inconformes con el resultado arrojado por el proceso de caracterización y que no cuentan con el mecanismo idóneo para controvertir lo decidido, o que sencillamente no obtuvieron respuesta de fondo habiendo transcurrido un término más que razonable, y cuya contestación solamente se obtiene con la interposición del mecanismo de amparo constitucional.

Resulta pertinente mencionar una respuesta emitida por la entonces denominada Acción Social, frente a un requerimiento que en tal sentido realizó el Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Neiva - Huila<sup>30</sup>, haciendo uso de una excepción de inconstitucionalidad, en aras de poder dar respuesta a los numerosos requerimientos realizados por los desplazados sobre la materia:

*“En concordancia con lo anterior debe ponderarse que la decisión sobre el otorgamiento o no de la prórroga de la ayuda humanitaria no se realiza mediante acto administrativo, pues ello implicaría el cumplimiento de formalidades legales que vulneraría los derechos de la población en situación de desplazamiento, pues dificultaría la entrega de los componentes de la atención humanitaria en forma celera, eficaz y oportuna.*

<sup>29</sup> Esta conclusión es compartida por el Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Neiva, pues argumentos similares a lo preceptuado en este párrafo son utilizados en la imposición de sanciones por desacato a los fallos de tutela proferidos en los procesos referenciados con anterioridad, en los que fueron proferidos los autos interlocutorios No. 01, 03, 04 y 05 de 2012. Además, en las declaraciones realizadas a los demandantes, se les interrogó sobre estos temas, en sus respuestas se corroboran estas conductas u omisiones que vulneran el derecho al debido proceso.

<sup>30</sup> Memorial allegado dentro del incidente de desacato iniciado por el Despacho dentro del proceso con radicado 410013107002201100102 que ya fue mencionado.

(...)  
*Consecuente con lo anterior es conducente que se considere que la Entidad es objeto aproximadamente de 26.000 derechos de petición mensualmente, por lo cual responder por medio de Acto Administrativo, sujeto a recursos de vía gubernativa, y escuchando a cada uno de los petentes para otorgar los beneficios de la Ley 387 de 1997 a la Población en situación de Desplazamiento implicaría un trámite desgastante e interminable”<sup>31</sup>.*

No es procedente utilizar la excepción de inconstitucionalidad en este caso, menos escudándose en el elevado número de peticiones, así sea desgastante e interminable como allí se afirma, porque la adopción de estas medidas implica la imposición de arbitrariedades que significan una inaplicación directa del artículo 29 constitucional. La respuesta sobre la petición que un desplazado realiza ante la administración para obtener los componentes de la ayuda humanitaria, es una cuestión que a todas luces debe entenderse como un acto administrativo, al ser una determinación con efectos jurídicos y patrimoniales que plasma el resultado de fondo de la actividad estatal iniciada por la petición de la persona desplazada.

Como sustento de la anterior afirmación, es menester traer el siguiente fragmento jurisprudencia, en el que el Consejo de Estado define qué debe entenderse por acto administrativo:

*“Dentro de las diversas manifestaciones del poder del Estado, el acto administrativo constituye una de las más importantes; a través suyo, exterioriza su voluntad unilateral, en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos en derecho.*

*No se trata de meras manifestaciones, opiniones o conceptos de la autoridad pública que no entrañan un deber de cumplimiento ni comportan una decisión, sino de aquellos actos decisorios de la administración que producen consecuencias jurídicas, vale decir cambios en el mundo de las regulaciones del derecho, bien para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, sean éstas generales o particulares”<sup>32</sup>.*

Adicionalmente, sobre la necesidad que estos sean motivados y la facultad de ejercer el derecho de contradicción se ha establecido por la alta corporación lo siguiente:

*“En efecto, de conformidad con el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos que contienen decisiones que afectan a los particulares deben motivarse al menos de forma sumaria, pues el análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión, garantizan el derecho de defensa y de audiencia del contribuyente y enmarcan el contenido*

<sup>31</sup> *Ibid* Fs. 30 y 30 reverso.

<sup>32</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *Fallo del expediente 11616*, Consejero Ponente. Disponible en [www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co) (21.10.1999).

*de la liquidación de revisión y su discusión. Por lo anterior, los motivos de los actos administrativos constituyen un elemento estructural y su ausencia o la falsa motivación generan la nulidad del acto, de conformidad con el artículo 84 ibídem*<sup>33</sup>.

Toda esta situación reviste una alta gravedad, si se tiene en cuenta que el resultado del proceso implica la negación o demora en la entrega de componentes destinados a satisfacer necesidades básicas insatisfechas, con lo que adicionalmente resultan amenazados de seriedad derechos tales como la vida, la salud o la dignidad humana atendiendo al criterio de conexidad.

## **4.2 La normatividad vigente debe ser interpretada a la luz de jurisprudencia complementaria**

Con ocasión de sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional determinó que el cumplimiento del fallo debía ser seguido detenidamente para verificar la adopción de medidas gubernamentales idóneas en aras de superar el estado de cosas inconstitucional. Para lo cual, procedió a realizar audiencias públicas con las partes involucradas e interesadas y a emitir autos en los que ha venido diseñando lineamientos e interpretando el alcance de los derechos de la población desplazada. Sustentó tal determinación en el inciso último del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que precisa que el juez mantendrá la competencia para conocer del asunto, hasta tanto no se encuentren plenamente restablecidos los derechos vulnerados o se haya eliminado la amenaza en contra de los mismos. En desarrollo de esta labor, en el 2009 decidió crear una sala permanente y especial para el seguimiento del fallo, encargada de todo lo relacionado con este asunto<sup>34</sup>.

Se mencionarán únicamente aquellos autos y sentencias que establezcan reglas complementarias a la normatividad vigente y que no se hayan mencionado con anterioridad, y que necesariamente deben ser tenidas en cuenta por las entidades encargadas del procedimiento que decide sobre la concesión y otorgamiento de la ayuda humanitaria.

Esto, porque se observa una gran problemática en la aplicación y acatamiento que se le da de parte de las entidades a las mismas, al no ser conocidas a cabalidad, aunado al hecho que existen gran cantidad de normas que regulan el tema del desplazamiento forzado, todo lo que amerita una labor de constante capacitación y actualización por parte de los operadores. La enumeración que se realiza a continuación, pretende evidenciar las falencias que en el proceso aún subsisten,

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *sentencia del Rad. 25000-23-27-000-2007-00074-01 (17270)*, Consejero Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia. Disponible en [http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/publicaciones/clips\\_pub/2010\\_clip\\_pub/Clip\\_119\\_Abril\\_2010/Tab/CE-17270-2010.pdf](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/publicaciones/clips_pub/2010_clip_pub/Clip_119_Abril_2010/Tab/CE-17270-2010.pdf) (18.03.2010).

<sup>34</sup> Desde el 2004 hasta la fecha han sido expedidos alrededor de 260 autos en el expediente T-025 de 2004, en su gran mayoría actuaciones de trámite, cifra que demuestra el interés en la materia.

al no haberse incorporado en debida forma o sencillamente ser desconocidas por las entidades.

- a. **La decisión sobre la ayuda humanitaria debe ser analizada en cada caso en concreto:** existe el deber para las entidades responsables de estudiar de manera detallada cada petición de otorgamiento de los componentes de la ayuda humanitaria, para poder conocer el grado de vulnerabilidad del grupo familiar que la solicita. Lo anterior para impedir que sea suspendida de manera injustificada la entrega de la ayuda a quien la necesite o se le entregue a quien no tiene derecho y aspira a recibirla indefinidamente<sup>35</sup>.
- b. **Protección acentuada de la mujer cabeza de hogar y prórroga automática de la ayuda humanitaria:** por medio del Auto 092 de 2008<sup>36</sup>, la Corte analizó en detalle la situación de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especialmente lo relacionado con las mujeres que ostentan la condición cabeza de familia, considerándolas un grupo de especial protección por la *precariedad de las condiciones de vida que deben afrontar*.

Argumentos con los que estableció la presunción constitucional de prorrogar automáticamente la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, lo que 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”*.

- c. **Responsabilidad estatal de colocar a las personas víctimas del desplazamiento forzado en la etapa de estabilización y autosostenimiento:** en la providencia T-704 de 2008<sup>37</sup>, se determina que es responsabilidad del Estado, a través de las entidades que conforman el

<sup>35</sup> En sentencia T-496 de 2007 con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, la Corte Constitucional refiere: “(...) la entrega de la ayuda humanitaria debe ser cuidadosamente analizada en cada caso concreto, por lo que advierte la Corte 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” y que “a pesar de las restricciones presupuestales y los recursos escasos, la ayuda humanitaria de emergencia, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, debe ser garantizada por el Estado para que la población desplazada logre mitigar su apremiante situación”.

<sup>36</sup> Corte Constitucional de Colombia, *auto 092/2008*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm> (14.04.2008)

<sup>37</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-704/2008*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-704-08.htm> (10.07.2008).

Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, dar inicio a la etapa de estabilización y autosostenimiento y en el caso de no ser posible, debe proveer la prórroga de la ayuda humanitaria hasta que se alcance la misma.

- d. **Decisión que suspenda la entrega de la ayuda humanitaria debe realizarse a través de acto administrativo motivado:** las providencias mencionadas en los dos anteriores literales desarrollan este requisito indispensable para salvaguardar el debido proceso, implica que para dejar de entregar la ayuda humanitaria es necesario que la entidad profiera un acto administrativo motivado.
- e. **Tratándose de población afrocolombiana, la ayuda humanitaria de emergencia debe respetar las costumbres y prácticas de su pueblo:** a través del Auto 005 de 2009<sup>38</sup> la Corte estudió la situación en que se encontraban las personas pertenecientes a la población afrocolombiana víctima de este flagelo, y encontró que existe un problema de subregistro, pues se niega el acceso al entonces registro único de población desplazada<sup>39</sup>. Además el riesgo acentuado que constituye las barreras de acceso y entrega de las ayudas y alimentos con destino a la población desplazada generado por la presencia de actores armados en las regiones, todo lo que ha ocasionado que la ayuda humanitaria de emergencia no logre la satisfacción de las necesidades básicas de esta población, como consecuencia del riesgo acentuado en materia de seguridad alimentaria, puesto que se ha evidenciado que:

*“(i) la insuficiencia alimentaria en términos de la cantidad de los alimentos de los apoyos para la alimentación que se entrega a las familias afrodescendientes que generalmente cuentan con un número mayor de miembros; (ii) la insuficiencia alimentaria en términos de calidad y valor nutricional dado el alto número de personas con desnutrición crónica que componen los hogares afrodescendientes; (iii) no se garantiza el respeto de las costumbres del pueblo afro colombiano a la hora de impartir la ayuda humanitaria, (iv) las soluciones de entrega de bonos o dinero ha aumentado los costos y la especulación de los alimentos; (v) con frecuencia, los alimentos que deben ser entregados a la población afrodescendiente desplazada o confinada son confiscados por sospechas de ser desviados para ayudar a los actores armados; (vi) los procesos de entrega de las ayudas no tienen en cuenta a los consejos comunitarios como instrumento para mejorar la coordinación, distribución y entrega efectiva de las ayuda, así*

<sup>38</sup> Corte Constitucional de Colombia, *auto 005/2009*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm> (26.01.2002).

<sup>39</sup> Los motivos que destaca la Corte son: (i) la discriminación; (ii) la localización en lugares lejanos; (iii) la práctica de hacer resistencia al interior de las comunidades y la ocurrencia de fenómenos como el confinamiento y el retorno sin seguridades; (iv) las debilidades del formato de registro para facilitar protección de comunidades consolidadas y territorios ancestrales; (v) el alto porcentaje de población afro sin documento de identidad; y (vi) el rechazo de solicitudes de inclusión en el registro por parte de personas que se han desplazado y señalan como responsable del desplazamiento la realización de fumigaciones o la presencia de megaproyectos.”

*como para prevenir el desvío de la ayuda humanitaria para fines distintos de la atención a la población afrocolombiana afectada; y (vii) cuando se ha optado por la entrega de bonos para compra de alimentos en supermercados este procedimiento hace más costosa su adquisición.”*

Por lo que, se ordena a “Acción Social” que en aquellos lugares en que exista confinamiento de comunidades afrocolombianas desplazadas, se garantice la entrega de todos los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia, respetando los criterios de identificación cultural.

- f. *Prohibición de acumular las ayudas humanitarias y deber estatal de entregarla oportunamente:*** las ayudas igualmente no podrán acumularse para ser cobradas en los casos en que se demore su entrega, sino que se tiene el deber por parte de la entidad para entregarla oportunamente, lo que significa que no se podrá cobrar más de una por parte de los accionantes, según lo preceptuado en la sentencia T- 690A de 2009<sup>40</sup>:

*“(…) la ayuda humanitaria de emergencia y asistencia mínima requerida durante el proceso de estabilización socioeconómico y retorno no constituye una prestación acumulable cuyo valor pueda ser exigido de manera retroactiva desde el momento de inscripción en el RUPD. Cuando la entidad encargada de brindar la asistencia tarda en entregarla, permanece la obligación de prestar la asistencia humanitaria, pero el valor equivalente a los componentes de dicha ayuda no se acumula ni se incrementa con el tiempo”.*

- g. *Protección acentuada del derecho de petición de la población desplazada:*** sobre el derecho de petición, es importante lo decidido en sentencia T-463 de 2010<sup>41</sup> en la que después de recordar sus elementos esenciales<sup>42</sup>, procede a aclarar que este derecho tiene una protección especial tratándose de población desplazada, debido a la situación de múltiple vulneración de sus derechos fundamentales; por lo que, las entidades responsables de su atención, tienen un mayor deber de respeto para dar

<sup>40</sup> Corte Constitucional de Colombia, T- 690A de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>41</sup> Corte Constitucional de Colombia, T-463 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>42</sup> Toma como referencia lo decidido en la providencia T-371 de 2005 con ponencia de Clara Inés Vargas Hernández, en la que se precisó que: “(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”.

respuesta a tiempo y de fondo a las solicitudes de información efectuadas por las personas víctimas del desplazamiento.

**h. Enfoque diferencial en la atención de la población indígena:** sobre este punto en particular, la Corte ha reseñado en reiteradas oportunidades la necesidad de adoptar medidas en aras de evitar su desplazamiento forzado, puesto que todo el proceso de victimización amenaza directamente su existencia, incluyendo la etapa de atención estatal que carece de un enfoque eficaz de atención étnica. Primero con la sentencia T-025 de 2004 y luego con los autos 004 de 2009<sup>43</sup> y 382 de 2010<sup>44</sup>, que finaliza con la enunciación y explicación de los elementos mínimos que deben contener los planes de salvaguarda étnica, en los que la Corte resaltó:

- Ser consultados previamente con las autoridades de las etnias beneficiadas.
- Contener elementos de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento sobre el pueblo indígena respectivo.
- Atender los derechos fundamentales de las víctimas de los crímenes relacionados en el auto.
- Incluir un componente básico de protección de los líderes, autoridades tradicionales y personas en riesgo.
- Debe prever herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social.
- Debe contener un ingrediente de protección de los territorios tradicionales, garantizar el retorno de las comunidades desplazadas en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.
- Debe prever el objetivo ante la población indígena de garantizar el retorno de la población desplazada, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, atendiendo el caso de familias o personas que no pueden volver al territorio por razones de seguridad.

<sup>43</sup> Corte Constitucional de Colombia, *auto 004/2009*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm> (26.01.2009).

<sup>44</sup> Corte Constitucional de Colombia, *auto 382/2010*, magistrados de la sala especial de seguimiento Juan Carlos Henao Pérez, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a382-10.htm> (10.12.2010).

La normatividad vigente sobre la materia ostenta grandes lagunas, que se evidencia con la jurisprudencia reseñada, en la que se establecen reglas complementarias en aras de hacer el procedimiento respetuoso de los derechos fundamentales de la población desplazada. Urge realizar una nueva norma que contenga todas estas reglas e interpretaciones realizadas por la Corte, y que además desarrolle los conceptos formulados con la Ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, ya que la actualmente vigente fue proferida antes de su promulgación.

## CONCLUSIONES

Pese al esfuerzo estatal para superar el estado de cosas inconstitucional, reflejado con la expedición del marco normativo expedido con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el mismo resulta insuficiente para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada en lo atinente al otorgamiento de la ayuda humanitaria en cualquiera de sus etapas por las siguientes razones:

- La normatividad que regula el procedimiento debe actualizarse, para que incluya los lineamientos realizados por la Corte Constitucional y los nuevos conceptos traídos con el marco normativo de la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios.
- Pese al gran número de peticiones elevadas en tal sentido por la población desplazada, no se pueden limitar las garantías que forman parte del núcleo esencial del debido proceso<sup>45</sup>. Siendo de vital relevancia certificar el ejercicio del derecho de contradicción, el principio de publicidad y la certeza de que contra los actos que resuelvan de fondo sus solicitudes procedan los respectivos recursos.
- Debe darse una mayor publicidad a la normatividad aplicable, incluyendo capacitaciones, para que funcionarios administrativos y judiciales, desplazados y la población en general conozcan el proceso y las reglas aplicables.
- Las ayudas a pesar de ser entregadas en su totalidad, pueden no significar una satisfacción de la cosmovisión de dignidad humana que se tenga, pues son generalmente la satisfacción a regañadientes de sus necesidades básicas

<sup>45</sup> En reciente pronunciamiento, el auto 052 de 19 de marzo de 2013, con ponencia del Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional formula importantes críticas al trámite de inclusión en el Registro Único de Víctimas, al considerar que existían limitaciones injustificadas al derecho fundamental del debido proceso. Para lo cual, ordenó la realización de una inspección judicial a las instalaciones de la Dirección de Registro y Gestión de Información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, programada para el pasado 20 de marzo, sin que se conozcan aún las conclusiones de esa diligencia judicial. Cuestión que se trae a colación para mostrar que es necesario realizar una revisión exhaustiva y completa de la atención estatal que se ofrece a las víctimas del conflicto armado interno.

insatisfechas. Esto tal vez es consecuencia de la ausencia de representantes de las víctimas con voz y voto en la discusión del actual marco jurídico para la paz, así como ocurre también en las negociaciones que se llevan a cabo en la Habana actualmente.

- Pese a estar enunciado, el enfoque diferencial a favor de la población indígena y afrocolombiana no tiene validez en la práctica, puesto que los componentes son entregados en dinero o en tasaciones uniformes para todos los desplazados, que desconocen si en el nuevo lugar de residencia existen las condiciones necesarias (en cuanto a alimentación o religión por ejemplo) para mantener vigentes sus costumbres.

Adoptar estos correctivos resulta indispensable, si se tiene en cuenta que el malfuncionamiento de este trámite, genera la demora o negación injustificada de los distintos componentes de la ayuda humanitaria en sus diferentes etapas. Cuestión que se convierte en un obstáculo flagrante para la garantía de los demás derechos al no garantizarse la satisfacción de las necesidades básicas y la superación del estado de vulnerabilidad que trajo consigo el desplazamiento forzado. El cumulo de acciones de tutela que cada año son presentadas por este aspecto, evidencia lo anteriormente expuesto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, *Situación Colombia: Panorama Regional, agosto de 2012*. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Agosto\\_2012](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Agosto_2012) (02-02-2013).
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Circular Interna No. 1 de 2010.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Manual Operativo SAPD de 2010.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Resolución 3069 (12-05-2010).
- Bernal Pulido, Carlos, “El derecho fundamental al debido proceso”, en *El Tiempo de los Derechos*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2005, pp 331 - 377
- Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, traductor Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistemas, 1991.
- CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria visible, Noviembre de 2012*. Bogotá D.C. versión digital disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=51&limit=10&limit\\_start=0&order=date&dir=DESC&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=51&limit=10&limit_start=0&order=date&dir=DESC&Itemid=51) (17-02-2013).
- Ley 387, “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*” en Diario Oficial No. 43091, fecha 18 de julio de 1997, Bogotá, Imprenta Nacional, 1997.
- Ley 1448, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*” en Diario Oficial No. 48096, fecha 10 de junio de 2011, Bogotá, Imprenta Nacional, 2011.
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *sentencia del expediente 11616*, Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez. Disponible en [http://www.cartagena.gov.co/secplaneacion/Documentos/pages/pot/files/normograma/6CONF\\_1A.pdf](http://www.cartagena.gov.co/secplaneacion/Documentos/pages/pot/files/normograma/6CONF_1A.pdf) (21.10.1999).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *sentencia del Rad. 25000-23-27-000-2007-00074-01(17270)*, Consejero Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia. Disponible en [http://190.24.134.67/sentencias/SECCION%20CUARTA/2011/25000-23-27-000-2007-00144-01\(17205\).DOC](http://190.24.134.67/sentencias/SECCION%20CUARTA/2011/25000-23-27-000-2007-00144-01(17205).DOC). (18.03.2010)
- Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional No. 116, fecha 20 de julio de 1991, Bogotá, D.C., Imprenta Nacional, 1991.
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-242/1999*, magistrado ponente Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-242-99.htm> (16.04.1999).

- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-025/2004*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm> (22.01.2004).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-312/2005*, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-312-05.htm> (01.04.2005).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-371/2005*, Magistrado Ponente Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-371-05.htm> (08.04.2005).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-278/2007*, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-278-07.htm> (18.04.2007).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T- 496/2007*, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-496-07.htm> (29.06.2007).
- Corte Constitucional de Colombia, *auto 092/2008*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2008/A092-08.htm> (14.04.2008).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-704/2008*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-704-08.htm> (10.07.2008).
- Corte Constitucional de Colombia, *auto 004/2009*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A004-09.htm> (26.01.2009).
- Corte Constitucional de Colombia, *auto 005/2009*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A005-09.htm> (26.01.2009).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T- 690ª/2009*, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-690A-09.htm> (01.10.2009).
- Corte Constitucional de Colombia, *auto 382/2010*, magistrados de la Sala especial de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 Juan Carlos Henao Pérez, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a382-10.htm> (10.10.2010).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-463/2010*, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-463-10.htm> (16.06.2010).
- Corte Constitucional de Colombia, *auto 219/2011*, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2011/A219-11.htm> (13.10.2011).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-781/2012*, Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-781-12.htm> (10.10.2012).

- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-250/2012*, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-250-12.htm> (28.03.2012).
- Corte Constitucional de Colombia, *auto 052/2013*, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en <http://corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2010/A382-10.htm> (10.10.2010).
- Defensoría del Pueblo de Colombia, “Defensoría celebra fallo de la Corte Constitucional que ordena reparación de víctimas de las ‘bacrim’” (20-05-2013). Disponible en [http://www.defensoria.org.co/red/index.php?\\_item=0301&\\_secc=03&ts=2&n=1675](http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=1675)
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, “Desplazamiento forzado en Colombia, Marzo de 2010”. Disponible en <http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%20C3%ADa1.pdf>
- Källin, Walter. “Misión Colombia: Adición del Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos”, 24 de enero de 2007. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5158>
- Decreto 4800 del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”*. Disponible en [https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ZwF\\_n9NLEsw%3D&tabid=1080](https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ZwF_n9NLEsw%3D&tabid=1080) (20.12.2011).
- Decreto 250 del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*”. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=dPwCfxdogJc%3D&tabid=1080> (02.02.2005).
- Convención Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm) (22.11.1969).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos Resolución 217 A (III)*. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (10.12.1948).
- Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013187001201200052. Demandante Enrique Ospina Guarnizo.
- Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013187001201200082. Demandante Juan Peña y otros.
- Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013187001201200109. Demandante Marcela Cortés Aquino.
- Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013187001201200142. Demandante María Yolanda Sandoval Olaya.

- Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013187001201200156. Demandante Gloria Yisney Suaza González.
- Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013107002201100074. Demandante Magnolia Montaña Quiroga.
- Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad.
- Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013107002201100102. Demandante Domingo Zamora Bahamón.
- Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013107002201100119. Demandante Jair Néstor Cañón Meneses.
- Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado del Distrito de Neiva, Acción de Tutela Rad. 410013107002201100131. Demandante Luis Arturo Caicedo Velandia.
- Resolución 2347 de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.* Disponible en [http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Normatividad/RESOLUCION\\_2347\\_28\\_DIC\\_2012.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Normatividad/RESOLUCION_2347_28_DIC_2012.pdf) (28.12.2012).

