

### **ATENCIÓN HUMANITARIA DE LOS DESPLAZADOS - Atención inmediata, atención humanitaria de emergencia y ayuda humanitaria de transición**

La atención inmediata es la asistencia entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido víctimas del desplazamiento y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población y se suministrará desde el momento en que se presenta la declaración, hasta que se realice la inscripción en el Registro Unico de Víctimas. La atención humanitaria de emergencia es la ayuda a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Unico de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Finalmente, la atención humanitaria de transición es la ayuda que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Unico de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1448 DE 2011 / DECRETO 4155 DE 2011

### **DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS DESPLAZADOS - En lo atinente al pago de ayuda humanitaria una vez se ha completado la documentación requerida por la Ley**

Ligado a la obligación de respetar los turnos en la entrega de las ayudas o subsidios como una forma de garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso en los términos antes expuestos, no puede perderse de vista el derecho que le asiste a las personas inscritas en la lista de beneficiarios, a que se les informe el turno en que se encuentran y el plazo en el que se tiene prevista la entrega de lo solicitado, de un lado, para que puedan verificar que se están respetando los turnos, y de otro, para que la Administración dé una respuesta concreta y clara sobre el derecho que le asiste a los mismos frente a una necesidad específica que en ocasiones está directamente asociada a situaciones de urgencia manifiesta y por ende, al reconocimiento y ejercicio efectivo y no sólo formal de los derechos fundamentales. Lo anterior no implica que en casos excepcionales o por la especial condición de las personas que requieren la ayuda humanitaria de emergencia, el juez de tutela en aras de garantizar de forma efectiva los derechos fundamentales vulnerados, ordene la entrega inmediata de dicha ayuda, y por ende altere el sistema de turnos, en tanto de respetarse éste por la situación especialísima del accionante, no podrían garantizarse oportunamente los derechos fundamentales en riesgo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1448 DE 2011 / DECRETO 4155 DE 2011

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre atención humanitaria de emergencia ver, Corte Constitucional, Sentencias C- 278 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-191 de 2007, M.P. Alvaro Tafur Galvis y T-099 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

### **DERECHO DE PETICION - Desconocimiento por no responder información sobre proyectos de estabilización socioeconómica**

En criterio de la Sala no basta ante una petición a través de la cual una persona en situación de desplazamiento está solicitando información clara y precisa sobre los beneficios a que tiene derecho, las entidades responsables de otorgarlos y los requisitos que debe cumplir para acceder a los mismos, que simplemente se le suministre un listado de entidades, algunas direcciones de páginas web y se haga referencia a un par de programas para las víctimas de la violencia, en tanto en el caso de autos con las peticiones elevadas los demandantes pretenden conocer de forma detallada, clara y precisa, como los mismos lo indican, las alternativas con las cuales cuentan para superar la situación de vulnerabilidad que enfrentan. Además no puede pasarse por alto que las respuestas analizadas fueron emitidas por la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, y por ende, que tiene el conocimiento suficiente para orientar a los accionantes sobre lo que deben hacer para lograr su estabilización socioeconómica, motivo por el cual no es aceptable que simplemente se le suministre a éstos un listado de entidades, y aún más, que a través de éste simplemente se haga énfasis que la referida Unidad no es la única autoridad responsable de velar por la asistencia de las personas víctimas de la violencia. En criterio de la Sala una respuesta que satisface la petición de información de los accionantes en los términos en que fue planteada, es aquella de manera clara y precisa les indica a qué programas o beneficios tienen derecho, que realiza una breve descripción de los mismos, que relaciona frente a éstos las entidades responsables e indica qué trámites o requisitos deben adelantar o cumplir para acceder a los mismos, y no simplemente como se hizo, la que realiza un listado de algunas de las entidades que atienden a la población víctima de la violencia.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

#### **SUBSECCION B**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-25-000-2012-01155-01(AC)**

**Actor: NICOLAS MARTIN URREGO Y OTROS**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia del 5 de junio de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, accedió parcialmente a la acción de tutela instaurada.

## ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Nicolás Martín Urrego, Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán, Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano, Rosalba Murillo Gutiérrez y Esmeralda Enciso Durán, mediante apoderados, acudieron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de solicitar la protección de los derechos y principios a la vida en condiciones dignas, a la familia, igualdad, solidaridad, dignidad humana, debido proceso, protección especial a la niñez y a las personas de la tercera edad, buena fe, favorabilidad, mínimo vital, recreación, estabilización socioeconómica, vivienda digna, ayuda humanitaria de emergencia, petición, entre otros, presuntamente desconocidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Solicitan al juez de tutela, que en amparo de los derechos y principios antes señalados se ordene a las entidades accionadas lo siguiente:

1. Que en el término de 48 horas a partir de la notificación de la sentencia respectiva, profieran los actos administrativos en virtud del cuales se les reconozca el pago de la ayuda humanitaria de emergencia prorrogable cada 3 meses de forma ininterrumpida, hasta que logren unas mínimas condiciones de autosostenimiento, y se les notifique dichos actos en los términos del C.C.A., entregándoles de manera gratuita copia auténtica de los mismos, con constancia de notificación y ejecutoria.
2. Se les informe de forma pormenorizada qué trámites deben adelantar y qué requisitos deben cumplir, para acceder a los programas existentes para lograr condiciones de autosostenimiento socioeconómico.
3. *“Formalicen explicaciones única y exclusivamente sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria de emergencia solicitada, teniendo en cuenta la normatividad y precedentes jurisprudenciales aplicables”.*

4. Que en las decisiones a adoptar apliquen los principios y derechos invocados, y los previstos en el bloque de constitucionalidad, las Leyes 975 de 2005, 387 de 1997 y 1448 de 2011, y el Decreto 4800 de 2011.

De otro lado solicitan que la presente acción se resuelva teniendo en cuenta todos los principios y derechos relacionados en el escrito de tutela, y aplicando la jurisprudencia constitucional sobre la ayuda humanitaria de emergencia y la protección especial a la mujer desplazada por la violencia.

Los apoderados de los accionantes fundamentan las anteriores peticiones en los siguientes hechos y consideraciones (Fls. 1-15):

Frente al señor **Nicolás Martín Urrego** sostienen, que junto con su núcleo familiar se encuentra inscrito en el Registro Unico de Población Desplazada; que la última ayuda humanitaria la recibió el 14 de mayo de 2011; que a través del escrito con radicado 201234831 del 14 de marzo de 2012 le solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la prórroga permanente e ininterrumpida de la mencionada prestación cada 3 meses, teniendo en cuenta que vela por el sostenimiento de 3 menores de edad; y que la Directora General de la Unidad Administrativa para la Atención Integral a Víctimas, le informó el 2 de abril de 2012, que dicha ayuda le sería girada a los 8 días siguientes, pero que aún no ha recibido la misma.

En cuanto al señor **Adalberto Martínez Marín** manifiestan, que junto con su núcleo familiar se encuentra inscrito en el Registro Unico de Población Desplazada; que la última ayuda humanitaria la recibió el 20 de diciembre de 2011; que a través del escrito con radicado 201234832 del 14 de marzo de 2012 le solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la prórroga permanente e ininterrumpida de la mencionada prestación cada 3 meses; y que la Directora General de la Unidad Administrativa para la Atención Integral a Víctimas, le informó el 2 de abril de 2012, que el turno que le correspondía era el 3D-42969, por lo que la fecha probable de la entrega de la referida ayuda sería entre febrero y abril del año 2013.

Sobre la señora **Flor Marina Enciso Durán** afirman, que junto con su núcleo familiar se encuentra inscrita en el Registro Unico de Población Desplazada; que la última ayuda humanitaria la recibió el 6 de diciembre de 2011; que a través del

escrito con radicado 201231328 del 5 de marzo de 2012 le solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la prórroga permanente e ininterrumpida de la mencionada prestación cada 3 meses; y que la Directora General de la Unidad Administrativa para la Atención Integral a Víctimas, le informó el 23 de marzo de 2012, que una vez revisado su caso se encontró que le había sido asignado un turno para la entrega de la referida ayuda, por lo que no era viable acceder a una nueva programación de la misma.

Respecto a la señora **Ligia Murillo Gutiérrez** indican, que junto con su núcleo familiar se encuentra inscrita en el Registro Unico de Población Desplazada; que la última ayuda humanitaria la recibió en el año 2005; y que a través del escrito con radicado 201235807 del 16 de marzo de 2012 le solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la prórroga permanente e ininterrumpida de la mencionada prestación cada 3 meses, pero que aún no ha recibido respuesta a su petición.

Frente a la a la señora **Blanca Gutiérrez Serrano** destacan, que junto con su núcleo familiar se encuentra inscrita en el Registro Unico de Población Desplazada; que la última ayuda humanitaria la recibió en el año 2009; y que a través del escrito con radicado 201235813 del 16 de marzo de 2012 le solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la prórroga permanente e ininterrumpida de la mencionada prestación.

En cuanto a la señora **Rosalba Murillo Gutiérrez** subrayan, que junto con su núcleo familiar se encuentra inscrita en el Registro Unico de Población Desplazada; que la última ayuda humanitaria la recibió el 20 de septiembre de 2011; y que a través del escrito con radicado 201235810 del 16 de marzo de 2012 le solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la prórroga permanente e ininterrumpida de la mencionada prestación.

Sobre la señora **Esmeralda Enciso Durán** señalan, que junto con su núcleo familiar se encuentra inscrita en el Registro Unico de Población Desplazada; que la última ayuda humanitaria la recibió el 6 de diciembre de 2011; que a través del escrito con radicado 201231319 del 5 de marzo de 2012 le solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la prórroga permanente e ininterrumpida de la mencionada prestación; y que la Directora General de la

Unidad Administrativa para la Atención Integral a Víctimas, le informó el 23 de marzo de 2012, que el turno que le correspondió era el 3D-38019.

Respecto a todos los accionantes manifiestan que no se han podido estabilizar socioeconómicamente por lo que requieren de la mencionada ayuda para procurar su subsistencia y la de las personas que dependen de ellos.

Afirman que las respuestas a las peticiones elevadas, que emiten las entidades accionadas, no satisfacen el derecho de petición y hacen referencia actos administrativos cuya copia no se les entrega, ni les son notificados.

Estiman que se ha desconocido el derecho a la igualdad porque la ayuda humanitaria de emergencia se le ha entregado a víctimas en similares condiciones a las de las personas que representan, e incluso a sus victimarios. También consideran que se ha vulnerado el derecho al debido proceso, porque dicha prestación no se entrega de manera rápida, eficaz y gradual como debe otorgarse.

Finalmente transcriben algunos apartes de sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la protección reforzada a la mujer en cuanto la entrega de ésta, entre otros asuntos de la población desplazada por la violencia.

#### **INFORME DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, guardaron silencio frente a la acción de tutela interpuesta.

#### **LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia del 5 de junio de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B (Fls. 46-54), (i) negó el amparo de los derechos fundamentales del señor Nicolás Martín Urrego; (ii) tuteló el derecho de petición de las señoras Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez, ordenando que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o a quienes éstos

deleguen, resuelvan las solicitudes elevadas por la referidas ciudadanas mediante escritos del 16 de marzo de 2012, y comuniquen oportunamente las respuestas correspondientes; (iii) tuteló los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán, Esmeralda Enciso Durán y sus núcleos familiares, ordenándole a los funcionarios antes señalados, entregar los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de la sentencia; (iv) y previno a los directores de las entidades accionadas para que en lo sucesivo no vuelvan a incurrir en las conductas que dieron origen a la acción de tutela.

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la procedibilidad de la acción de tutela para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia y relacionar los documentos aportados por la parte accionante al proceso, analiza la situación particular de los demandantes de la siguiente manera:

Frente al señor **Nicolás Martín Urrego**, destacó que el mismo el 14 de marzo de 2012 solicitó la ayuda humanitaria de emergencia, y que en la respuesta del 28 de marzo del mismo año se le indicó que podría acercarse a una sucursal del banco Agrario para reclamar dicha prestación.

Sostiene que en el escrito de tutela se indica *“que a la fecha no se ha efectuado dicho trámite, sin que sea posible establecer con tal afirmación, si es la entidad la que no ha efectuado el desembolso o si es el accionante quien no se ha acercado a reclamar el auxilio, por lo cual habrá que negar el amparo solicitado (...) Lo anterior por cuanto la única prueba obrante en el expediente, es la respuesta emitida por la entidad el 28 de marzo de 2012, que da cuenta del giro efectuado a favor del señor Martín Urrego y su núcleo familiar, sin que en la narración de hechos el actor haya afirmado categóricamente que no se haya producido el pago o que la entidad se haya negado al desembolsarlo”*.

Respecto a las solicitudes presentadas por las señoras **Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez** el 16 de marzo de 2012, para el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria de emergencia, advierte que no existe dentro del proceso prueba de las respuestas correspondientes, por lo que considera que en amparo del derecho de petición, los directores de las entidades demandadas o a quien éstos deleguen, deben resolver de fondo dichas

solicitudes y comunicar las respuestas correspondientes. Además, afirma que es necesario prevenir a los funcionarios antes señalados para que en lo sucesivo no vuelvan a incurrir en las conductas que dieron origen a la acción de tutela.

Respecto a los ciudadanos **Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán, Esmeralda Enciso Durán** y sus núcleos familiares, destaca que las respuestas a las peticiones que elevaron para el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia, disponen que esta prestación se entregará entre diciembre de 2012 y abril de 2013, poniendo en riesgo en criterio del *A quo* los derechos al mínimo vital y una vida digna, considerando de un lado que dicha prestación busca conjurar situaciones de primer orden relacionadas con la garantía de los derechos antes señalados, y por consiguiente que la misma debe entregarse de forma íntegra, inmediata y sin dilaciones; y de otro, que el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, señala que la mencionada ayuda se debe prorrogar cada 3 meses cuando los desplazados no están en condiciones de asumir su sostenimiento, razón por la cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe agilizar la entrega de la referida prestación y asignar a los destinatarios plazos razonables para su otorgamiento, pues no puede pretenderse que los mismos esperen meses e incluso años para un auxilio que está destinado a garantizar su mínimo vital.

Por la anterior circunstancia considera que en favor de los ciudadanos antes señalados y sus núcleos familiares, debe ordenarse la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia dentro de los 3 meses siguientes a la notificación del fallo de tutela.

#### **RAZONES DE LA IMPUGNACION**

Mediante escrito radicado el 15 de junio de 2012, los apoderados de los demandantes impugnan la sentencia antes descrita y solicitan lo siguiente (Fls. 59-61):

1. Que respecto de todos los accionantes, con excepción del señor Nicolás Martín Urrego, se tutelen los derechos y principios a la vida en condiciones dignas, mínimo vital, igualdad, petición, debido proceso, buena fe y favorabilidad.



2. Que respecto de Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez, también se tutelen los derechos a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital.
3. Que se ordene en favor de todos los demandantes, que la ayuda humanitaria se entregue a más tardar un mes después de proferida la sentencia respectiva.
4. Que se ampare el derecho de petición respecto de todos los accionantes, disponiendo que las respuestas correspondientes a las solicitudes elevadas deben emitirse en el término de 48 horas siguientes a la emisión del fallo de tutela.
5. Que se ordene a la parte accionante rendir un informe sobre el cumplimiento de las providencias en su contra, en especial respecto al pago de la ayuda humanitaria de emergencia.

Afirman que como a las señoras Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez no se les han resuelto las peticiones de reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia, mucho menos se le ha entregado ésta, por lo que también merecen que sus derechos a la vida digna y al mínimo vital sean tutelados.

Sostienen que los derechos y principios invocados se han vulnerado respecto de todos los demandantes, con excepción del señor Nicolás Martín Urrego, teniendo en cuenta de un lado, que las entidades accionadas guardaron silencio en el presente proceso, por lo que deben tenerse por ciertos los hechos expuestos en la demanda, y de otro, porque no han recibido la ayuda humanitaria de emergencia, a pesar de que se encuentra claramente vencido el plazo de 3 meses previsto en la Ley 387 de 1997.

Estiman acreditado que a todos los peticionarios, con excepción del señor Nicolás Martín Urrego, no se les ha entregado oportunamente la ayuda humanitaria de emergencia, y que es desproporcionado que el *A quo* ordene que la entrega de dicha prestación se lleve a cabo 3 meses después del fallo de tutela, por lo que

estiman que la orden impartida debe modificarse reduciendo el término señalado a un mes.

Finalmente consideran que a todos los accionantes, con excepción del señor Nicolás Martín Urrego, se les debe garantizar el derecho fundamental de petición, porque ninguno de ellos recibió respuestas de fondo, claras, congruentes y precisas a las peticiones realizadas.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### I. De la ayuda humanitaria de emergencia.

Estima la Sala pertinente traer a colación algunas consideraciones de la sentencia T-099 de 2010 de la Corte Constitucional, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, sobre la naturaleza y reconocimiento de la atención humanitaria de emergencia:

*“Establecido que es un deber del Estado atender a la población desplazada, su obligación prioritaria se centra en satisfacer las garantías mínimas que necesita la persona víctima del desplazamiento para subsistir. En este sentido el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 establece que: “[u]na 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 ...” (Resalta la Sala).*

Por su parte el Principio 18 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* emitidos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señala que *“1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos: a) Alimentos esenciales y agua potable; b) Alojamiento y vivienda básicos; c) vestido adecuado; y d) servicios médicos y de saneamiento esenciales...”.*

10. La finalidad de la atención humanitaria de emergencia, como su misma descripción normativa lo establece, es la asistencia *mínima* que requiere la persona víctima del desplazamiento forzado para alcanzar unas condiciones dignas de subsistencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas y que ha de ser suministrada de manera integral y sin dilaciones, como quiera que la persona desplazada carece de oportunidades mínimas que le permitan desarrollarse como seres humanos autónomos. De allí que deba ser proveída hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o

reubicación<sup>1</sup> y que “el Estado no pued[a] suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, [como] tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda”<sup>2</sup>.

11. El suministro de la atención humanitaria, regulado por el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, disponía en el párrafo único que “[a] la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”<sup>3</sup> (Resalta la Sala), disposición que al ser analizada en sede de constitucionalidad por esta Corporación (C-278-07), se declaró la inexecutable de las expresiones máximo y excepcionalmente, con base en que:

i) “el término de tres meses de la ayuda humanitaria resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la **permanente** vulneración de sus derechos...”<sup>4</sup>;

ii) “la situación de la población desplazada tiende a agravarse con el paso de los meses, por lo cual no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados, y menos

---

<sup>1</sup> T-025-04, T-136-07, T-496-07.

<sup>2</sup> T-025-04.

<sup>3</sup> Esta disposición fue desarrollada por el Decreto 2569 de 2000 en los siguientes términos:

“**Artículo 20.** De la atención humanitaria de emergencia. Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública. Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más. **Artículo 21.** Prórroga de la atención humanitaria de emergencia. A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad. La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones:

1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.

2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.

3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia.

4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo”.

Debido a la declaratoria de inexecutable de las expresiones máximo y excepcionalmente, en sentencia de tutela T-496-07 esta Corporación afirmó que había perdido ejecutoria los artículos del decreto, en razón a que los fundamentos jurídicos en que se basaba fueron declarados inconstitucionales y concluyó que “Acción Social deberá abstenerse de darle cumplimiento a estas normas so pena de incurrir en una vía de hecho”, así “la entrega de la prórroga de la asistencia humanitaria debe realizarse según lo dispuesto en la sentencia C-278-07, es decir, hasta que el afectado este en condiciones de asumir su propio sostenimiento”, y en sentencia de tutela T-476-08 se adujo que “el decreto tan sólo relaciona de manera ilustrativa algunos eventos de especial protección, en los que se puede engendrar una situación de altísima vulnerabilidad que -por tanto- debe ser atendida con énfasis e intensidad por parte de la sociedad y el Estado. Otra interpretación, a partir de la cual se infiera que sólo pueden tener acceso a la prórroga las personas que se encuentren de manera estricta en cualquiera de esas situaciones, no solo sería contraria a la sentencia C-278 sino también a la Constitución Política...” y señaló que “en todo caso, sólo con el análisis de los elementos adscritos a cada caso en particular, puede evidenciarse si el afectado o los afectados han logrado alcanzar ‘condiciones de asumir su autosostenimiento’”.

<sup>4</sup> T-025-04.

*aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno”*

iii) *la entrega de una ayuda y una prórroga “frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones, y por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada”, por lo que, “el término para brindar ayuda humanitaria oper[a] en contra y no a favor de los desplazados, como debe ser, pues, se repite, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en el Estado, en cuya contra también repercutirá el escaso tiempo otorgado, recae la responsabilidad de solucionar la situación de esas personas, y por tanto, debe llevar a cabo acciones oportunas, efectivas y suficientes en tal sentido, observando, al efecto, los principios rectores de humanidad, imparcialidad y no discriminación”,*

iv) *La referencia temporal “debe ser flexible y sometida a una reparación real... hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social” programas que sólo pueden iniciarse cuando exista “la plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.*

12. Es así como el suministro de la atención humanitaria de emergencia debe ir hasta cuando los afectados estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, es decir, hasta cuando *“la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales ...”* (artículo 18 Ley 387 de 1997), pues dentro de los principios establecidos en dicha ley se dispone que *“el desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación”* (numeral 5° del artículo 2°), esto es, a tener una alternativa de generación de ingresos que le permita vivir dignamente.”

En relación con el reconocimiento de la atención humanitaria de emergencia la Corte Constitucional también ha reiterado la obligación del Estado de verificar la situación económica de los solicitantes, para evitar que la negativa en su reconocimiento agrave el estado de vulneración de los derechos invocados, y se analice si las personas involucradas están haciendo uso de las alternativas especialmente previstas para que puedan asumir su propio sostenimiento, como quiera que el propósito del referido componente de la atención integral a la

población desplazada es conjurar situaciones de peligro contingentes, y no convertirse en una prestación indefinida.

Sobre el particular, podemos apreciar las siguientes consideraciones, contenidas en la sentencia T- 605 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra:

“En este sentido, es necesario anotar que corresponde al Estado entrar a analizar la situación de vulnerabilidad del desplazado, incluso después de que el mismo haya recibido ya la ayuda humanitaria, y corresponderá al desplazado permitir que se evalúe su situación para así determinar la viabilidad de la prórroga y de este modo determinar si la situación de vulnerabilidad permanece o ha cesado.

El número recurrente de acciones de tutela con el objetivo de solicitar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, demuestra que el desarrollo de las etapas de consolidación y estabilización socioeconómica a cargo del Estado no se está cumpliendo.

Por lo anterior, esta Sala prevendrá a Acción Social con el fin de que cumpla con la atención idónea que la ley y la jurisprudencia han ordenado, llevando a cabo un análisis más juicioso de cada uno de los casos de desplazamiento y de su situación actual, con el fin de determinar si es viable la prórroga de la ayuda o por el contrario si sus necesidades básicas se encuentran actualmente satisfechas, caso en el cual se les deberá prestar toda la asesoría que sea necesaria con el fin de orientarlos en el acceso a las entidades tanto públicas como privadas y comunitarias que llevan a cabo planes, programas, proyectos y acciones específicas dentro del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.”

**II. Respeto de los turnos establecidos para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y el establecimiento de fecha cierta dentro de un término razonable y oportuno para el reconocimiento efectivo de la misma.**

Para el caso de autos, considera la Sala pertinente realizar algunas consideraciones sobre la importancia de respetar los turnos en el reconocimiento de prestaciones como la ayuda humanitaria de emergencia, pero también respecto a la necesidad de informarle pormenorizadamente a los beneficiarios de ésta sobre el estado de su solicitud. Para tal efecto se traen a colación algunos apartes de la sentencia T-191 de 2007 de la Corte Constitucional, M.P. Alvaro Tafur Galvis:

**“El derecho a la igualdad de los desplazados en lo atinente al pago de ayuda humanitaria una vez se ha completado la documentación**

**requerida por la Ley. Establecimiento de fecha cierta, dentro de un término razonable y oportuno, con respeto por los turnos establecidos. -Reiteración de jurisprudencia, Sentencias T-1161 de 2003<sup>5</sup> y T-373 de 2005-<sup>6</sup>**

Esta Corporación, en la sentencia T-1161 de 2003<sup>7</sup> se refirió al tema de los turnos para el pago de la ayuda humanitaria solicitada por los desplazados y sobre el particular señaló que: *“en el suministro de dicha ayuda humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad, en principio, tiene derecho a un trato igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos.*

*(...) No se puede ordenar a través de tutela que el pago de la ayuda humanitaria contemplada en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 se realice de manera inmediata, porque de esta manera se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de todas las personas que han presentado la solicitud de esta ayuda con anterioridad al peticionario, según lo señalado por la Red de Solidaridad en su contestación.*

*Sin embargo, se hace preciso indicar que para las personas que se encuentran en condición de desplazados es necesario conocer una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser fijada con estricto respeto de los turnos, dentro de un término razonable y oportuno.”<sup>8</sup>*

*En ese sentido, la Corte explicó que si bien es cierto que se deben respetar los turnos para otorgar el pago de la ayuda humanitaria, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las personas que estén en similares condiciones, también lo es que quienes están a la espera del pago tienen derecho a que se les informe sobre una fecha cierta en la cual lo recibirán, es decir, dentro de un término oportuno y razonable.”<sup>9</sup> <sup>10</sup>* (Subrayado fuera de texto).

Como puede apreciarse, ligado a la obligación de respetar los turnos en la entrega de las ayudas o subsidios como una forma de garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso en los términos antes expuestos, no puede perderse de vista el derecho que le asiste a las personas inscritas en la lista de beneficiarios, a que se les informe el turno en que se encuentran y el plazo en el que se tiene prevista la entrega de lo solicitado, de un lado, para que puedan verificar que se están respetando los turnos, y de otro, para que la Administración dé una respuesta

<sup>5</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>6</sup> M.P. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>7</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>8</sup> De otra parte, en lo que se refiere al derecho a la igualdad de los desplazados por la violencia en Colombia, en la sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte hizo énfasis en que *“los desplazados son las principales víctimas de la violencia que flagela al país. El hecho del desplazamiento forzado comporta para ellos una ruptura violenta con su devenir existencial y la violación múltiple y continua de sus derechos. Es por eso que el Estado y la sociedad misma les deben prestar una atención especial. Cualquier acto de discriminación contra ellos constituye una vulneración flagrante del principio de igualdad, atacable ante los jueces de tutela. En principio, cualquier tipo de diferenciación - no positiva - que se base en la condición de desplazado debe considerarse como violatoria del derecho de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución.”*

<sup>9</sup> Sobre el particular, se pueden consultar entre otras las sentencias T-012 y T-086 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>10</sup> En el mismo sentido pueden apreciarse las sentencias T-1161 de 2003 y T-067 de 2008 de la Corte Constitucional.

concreta y clara sobre el derecho que le asiste a los mismos frente a una necesidad específica que en ocasiones está directamente asociada a situaciones de urgencia manifiesta y por ende, al reconocimiento y ejercicio efectivo y no sólo formal de los derechos fundamentales.

Lo anterior no implica que en casos excepcionales o por la especial condición de las personas que requieren la ayuda humanitaria de emergencia, el juez de tutela en aras de garantizar de forma efectiva los derechos fundamentales vulnerados, ordene la entrega inmediata de dicha ayuda, y por ende altere el sistema de turnos, en tanto de respetarse éste por la situación especialísima del accionante, no podrían garantizarse oportunamente los derechos fundamentales en riesgo.

### **III. De la autoridad competente para brindar la ayuda humanitaria de emergencia a la población víctima del desplazamiento forzado, en el marco de la Ley 1448 de 2011**

Inicialmente, el suministro de la ayuda o atención humanitaria de emergencia, consistente en sumas de dinero o suministros para garantizar las condiciones mínimas para una subsistencia digna, como alimentos o elementos de aseo personal, la atención médica y psicológica, transporte de emergencia o alojamiento transitorio, estaba a cargo de la Red de Solidaridad Social (posteriormente Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>11</sup>) según lo regulado en los artículos 20 y siguientes del Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 de desplazamiento forzado y se dictan otras disposiciones.

Posteriormente, la Ley de 1448 de 2011, que establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de la violencia, implantó nuevas modalidades de atención a las víctimas del desplazamiento forzado, que entran a complementar las medidas establecidas en la Ley 387 de 1997 y demás normas que la reglamenten (art. 60).

---

<sup>11</sup> Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con el Decreto 4155 de 2011.

En lo relativo a la atención humanitaria, la Ley 1448 estableció tres fases o etapas para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado: i) Atención Inmediata, ii) Atención Humanitaria de Emergencia y iii) Atención Humanitaria de Transición.

La atención inmediata es la asistencia entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido víctimas del desplazamiento y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población y se suministrará desde el momento en que se presenta la declaración, hasta que se realice la inscripción en el Registro Unico de Víctimas <sup>12</sup>(art. 63).

La atención humanitaria de emergencia es la ayuda a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Unico de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima (art. 64)

Finalmente, la atención humanitaria de transición es la ayuda que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Unico de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

En lo relativo a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387 y 418 de 1997, 975 de 2005, y el Decreto 1290 de 2008, el artículo 168 de la Ley 1448, establece que dichas competencias serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la mencionada Ley.

<sup>13</sup> En virtud del artículo 166 de la Ley 1448, se creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Mediante el artículo 1 del Decreto 4157 de 2011, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas quedó adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.



De conformidad con el numeral 16 del artículo señalado en el párrafo anterior, dentro de las funciones transferidas a la referida Unidad Administrativa se encuentra la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia para la población sometida a desplazamiento, que podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales.

A su vez, el artículo 109 del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448, reiteró que la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe garantizar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a las víctimas de desplazamiento forzado.

Con el fin de evitar duplicidad de funciones y garantizar la continuidad en el servicio, el parágrafo del artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, supeditó el ejercicio de las funciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, hasta que se adoptara la estructura y la planta de personal de dicha Unidad, y se transformara la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en Departamento Administrativo.

Aunado a lo anterior, el parágrafo 1 del artículo 64 de la misma ley, estableció que la atención humanitaria de emergencia seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hasta tanto se le garanticen los recursos de operación a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En cumplimiento de las anteriores disposiciones, el Decreto 4155 de 2011 transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en un Departamento Administrativo encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica (arts. 1 y 2).

De otra parte, mediante el Decreto 4968 de 30 de diciembre 2011, se determinó la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A su vez, el artículo 36 del Decreto 4155 de 2011, prescribió que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ejecutaría los gastos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con cargo al presupuesto de la Sección Presupuestal 0210 - Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–, hasta el 31 de diciembre de 2011.

Consecuentemente con lo anterior, la Sala estima que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la encargada en la actualidad de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia para la población sometida a desplazamiento, y por ende de garantizar los derechos al mínimo vital y a la dignidad de estas personas en situación de vulnerabilidad.

#### **IV. Del caso en concreto**

De los escritos de tutela e impugnación, se advierte que en síntesis los 7 accionantes pretenden, que en amparo de los derechos y principios invocados se ordene al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que resuelvan de fondo, de manera clara, precisa y congruente, las peticiones que han presentado para el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia, y sobre todo, que ésta se entregue de forma permanente e ininterrumpida cada 3 meses, hasta que se encuentren en condiciones de auto sostenimiento.

Por su parte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, analizando la situación de cada demandante, (i) negó el amparo solicitado frente al señor Nicolás Martín Urrego, (ii) tuteló el derecho de petición de las señoras Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez, (iii) y ordenó la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia en el término de 3 meses en favor de Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán, Esmeralda Enciso Durán y sus núcleos familiares.

Frente a las anteriores órdenes los apoderados de los accionantes solicitan, que respecto de todos sus representados, con excepción del señor Nicolás Martín Urrego, a quien al parecer se le otorgó la ayuda humanitaria de emergencia, se les entregue ésta en el término de 1 mes, y se ordene que las respuestas a la peticiones que los mismos presentaron se resuelvan de fondo, de manera clara, precisa y congruente.

Para establecer la validez de las órdenes proferidas por el *A quo* y la pertinencia de las peticiones que se realizan en el escrito de impugnación, se estima necesario analizar a partir de lo probado en el proceso, la situación de cada uno de los accionantes, en especial, respecto a la garantía del derecho de petición en relación con las solicitudes que presentaron, y frente a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia.

En ese orden de ideas, frente al señor **Nicolás Martín Urrego** se observa que mediante escrito radicado el 14 de marzo de 2012, ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con número 201234831 (Fl. 17), solicitó (i) que se le programe y notifique formalmente una fecha cierta, razonable, oportuna y determinada, de reconocimiento y pago de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, de manera ininterrumpida en periodos de 3 meses, hasta que esté en condiciones de estabilidad socioeconómica; (ii) se le indique de forma clara, concreta y precisa, qué trámite debe adelantar y ante qué entidades debe acudir para lograr su estabilización socioeconómica, (iii) y se le notifique la decisión correspondiente en los términos del C.C.A., comunicando la misma en caso de ser negativa, a la Procuraduría General de la Nación.

En respaldo de las anteriores peticiones manifiesta que se encuentra en el Registro Unico de Población Desplazada, relaciona las personas por las cuales está conformado su núcleo familiar (su esposa y 5 hijos), y manifiesta que se encuentran en condiciones de vida precarias.

A folio 18 del expediente, se observa el oficio 20127201518961 del 28 de marzo de 2012, mediante el cual la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, responde la petición del accionante con radicado 20127114108702, es decir, que tiene un número de recibido distinto a la solicitud antes descrita.

En el mencionado oficio, se le indica al accionante que en su favor y de su núcleo familiar le será otorgada la ayuda humanitaria, que será puesta a su disposición dentro de los 8 días siguientes en el Banco Agrario, por lo que debe acercarse a éste para reclamar dicha prestación. Adicionalmente se invita al accionante a que participe en los distintos programas para superar su situación de vulnerabilidad, y a reglón seguido le indica sobre una presunta solicitud de proyecto productivo, que

el mismo no es de responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, pero que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social debe diseñar programas de inclusión productiva y sostenibilidad, motivo por el cual afirma que la petición fue remitida a dicha entidad para su resolución, sin embargo no se evidencia dentro del expediente el escrito mediante el cual se realizó tal remisión.

Finalmente le informa al peticionario que el Ministerio del Trabajo, el SENA y la Unidad Administrativa antes señalada, se encuentran diseñando el programa de Generación de Empleo Rural y Urbano, por lo que debía estar pendiente del mismo durante el primer semestre de 2012.

Respecto a la petición de la ayuda humanitaria se observa, que ante la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de negar el amparo solicitado, porque en el escrito de tutela no se afirma categóricamente que dicha prestación no se ha reconocido o que la parte accionada se negó a desembolsar la suma correspondiente, se advierte que los apoderados de los demandantes solicitan respecto de todos éstos, menos del señor Nicolás Martín Urrego, que se amparen los derechos fundamentales invocados, al parecer porque éste recibió dicho componente de la atención a la población desplazada.

En ese orden de ideas, no se advierte que las entidades accionadas hayan vulnerado alguno de los derechos fundamentales del señor Nicolás Martín Urrego, respecto al reconocimiento de la prestación antes señalada.

No ocurre lo mismo frente al derecho fundamental de petición, respecto del cual el *A quo* estimó que se había garantizando con el oficio 20127201518961 del 28 de marzo de 2012. Lo anterior, porque si bien a través de éste se responde la solicitud de reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia, no se resuelve de manera clara, precisa, congruente y de fondo, la solicitud consiste en indicar, qué trámite debe adelantar y ante qué entidades debe acudir para lograr su estabilización socioeconómica.

En efecto, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no le explica al accionante de manera pormenorizada, como éste lo solicita, las actuaciones que debe adelantar para lograr su estabilización socioeconómica, por ejemplo, indicándole a qué programas el

mismo puede acceder, ante qué entidades debe dirigirse, y cuáles son los requisitos básicos que debe cumplir para acceder a los mismos, simplemente se limita a informarle que no es la responsable del programa de proyecto de productivo, que junto con dos entidades está diseñando un programa de generación empleo, y que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el encargado de diseñar los programas de sostenibilidad, por lo dice haber remitido a éste su petición.

Podría considerarse que la presunta remisión de la petición del señor Martín Urrego al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, constituye una actitud que se ajusta al derecho de petición, pues pretende que el competente se pronuncie sobre la solicitud del información del actor. Sin embargo, se estima que la remisión de la petición del accionante constituye una actitud evasiva de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, teniendo en cuenta que la misma en virtud del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011<sup>14</sup>, en su condición de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral, tiene la competencia suficiente para suministrar la información solicitada por el accionante, precisamente, porque en virtud de su labor de coordinación debe tener conocimiento de los programas para que los desplazados por la violencia logren superar la situación de vulnerabilidad que enfrentan.

Por las anteriores circunstancias, se dispondrá el amparo del derecho de petición del señor Nicolás Martín Urrego, con el fin de que el mismo obtenga una respuesta de fondo, clara, congruente y precisa, a la solicitud de información pormenorizada de los trámites que debe adelantar y ante qué entidades debe acudir para lograr su estabilización socioeconómica.

En cuanto a los ciudadanos **Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Duran**, se observa que el primero mediante escrito del 14 de

---

<sup>14</sup> “ARTÍCULO 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Además, le corresponde cumplir las siguientes funciones: (...)”.

marzo de 2012, radicado 201234832 (Fl. 21), y que las dos siguientes a través de memoriales del 5 marzo del mismo año con radicados 201231328 y 201231329 respectivamente, (Fls. 25, 36) solicitaron al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que se les programe y notifique formalmente una fecha cierta, razonable, oportuna y determinada, de reconocimiento y pago de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, de manera ininterrumpida en periodos de 3 meses, hasta que estén en condiciones de estabilidad socioeconómica; (ii) se les indique de forma clara, concreta y precisa, qué trámite deben adelantar y ante qué entidades deben acudir para lograr su estabilización socioeconómica, (iii) y que se les notifique la decisión correspondiente en los términos del C.C.A., comunicando la misma en caso de ser negativa, a la Procuraduría General de la Nación.

Respecto al señor **Adalberto Martínez Marín**, a folios 22 y 23 del expediente se observa un oficio suscrito por la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con número 20127201518971, que hace referencia a la solicitud con radicado 20127114108692, a través del cual le informan al peticionario, que para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia se le asignó el turno 3D-42969, que de acuerdo a la disponibilidad presupuestal se le está dando trámite al turno 3D-461, y por ende, que la referida prestación se le estará entregando entre febrero y abril de 2013. En cuanto a la solicitud de información sobre los trámites que debe adelantar para lograr su estabilización socioeconómica, no se advierte en el referido oficio declaración alguna.

Frente a la señora **Flor María Enciso Durán**, a folios 26 y 27 del expediente se evidencia un oficio suscrito por la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con número 20127201264541, que hace referencia a la solicitud con radicado 20127113998222, a través del cual le informan a la accionante que se le asignó el turno 3D-38018 para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, que de acuerdo a la disponibilidad presupuestal se le está dando trámite al turno 3D-461, y por ende, que la referida prestación se le estará entregando entre diciembre de 2012 y febrero de 2013. De otro lado, el mencionado oficio hace referencia a unas peticiones de asignación y entrega de proyecto productivo - generación de ingresos y de empleo rural y urbano, respecto de las cuales precisa que la Unidad no es la única responsable en dichos asuntos, por lo que relaciona a otras entidades del orden nacional que están involucradas en tales aspectos.

En cuanto a la señora **Esmeralda Enciso Durán**, a folios 37 y 38 del expediente se evidencia un oficio suscrito por la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con número 20127201264561, que hace referencia a la solicitud con radicado 20127113998212, a través del cual le informan a la accionante que se le asignó el turno 3D-38019 para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, que está prevista para hacer efectiva entre los meses de diciembre de 2012 y febrero de 2013. De otro lado en el mencionado oficio se le indica a la peticionaria que puede acceder a los programas para las personas víctimas de la violencia, por lo que la invita a consultar la oferta institucional en las páginas web de los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, del ICBF y de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Al analizar las respuestas emitidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a las peticiones de los ciudadanos **Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Durán**, se observa en primer lugar que hacen referencia a solicitudes con números de radicado distintos a los que les correspondió a las peticiones elevadas, lo cual puede presentarse porque éstas fueron presentadas ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y al parecer fueron remitidas a la referida unidad. En segundo lugar se tiene que los oficios proferidos responden de fondo, de forma clara, concreta y precisa las solicitudes de reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia, indicando el turno que les correspondió y el periodo en el que se hará la entrega de la misma.

Sin embargo, se advierte respecto a la petición de información clara, concreta y precisa, de qué trámite deben adelantar y ante qué entidades deben acudir para lograr su estabilización socioeconómica, que no se dice nada, como ocurrió respecto del señor **Adalberto Martínez Marín**, o se realiza un listado de entidades a las que pueden acudir, sin especificar por ejemplo, qué programas ofrecen éstas, o qué tramites deben adelantar, en otras palabras, no se les indica a los solicitantes de manera pormenoriza qué deben hacer para superar su situación de vulnerabilidad.

En criterio de la Sala no basta ante una petición a través de la cual una persona en situación de desplazamiento está solicitando información clara y precisa sobre los beneficios a que tiene derecho, las entidades responsables de otorgarlos y los requisitos que debe cumplir para acceder a los mismos, que simplemente se le suministre un listado de entidades, algunas direcciones de páginas web y se haga referencia a un par de programas para las víctimas de la violencia, en tanto en el caso de autos con las peticiones elevadas los demandantes pretenden conocer de forma detallada, clara y precisa, como los mismos lo indican, las alternativas con las cuales cuentan para superar la situación de vulnerabilidad que enfrentan. Además no puede pasarse por alto que las respuestas analizadas fueron emitidas por la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, y por ende, que tiene el conocimiento suficiente para orientar a los accionantes sobre lo que deben hacer para lograr su estabilización socioeconómica, motivo por el cual no es aceptable que simplemente se le suministre a éstos un listado de entidades, y aún más, que a través de éste simplemente se haga énfasis que la referida Unidad no es la única autoridad responsable de velar por la asistencia de las personas víctimas de la violencia.

En criterio de la Sala una respuesta que satisface la petición de información de los accionantes en los términos en que fue planteada, es aquella de manera clara y precisa les indica a qué programas o beneficios tienen derecho, que realiza una breve descripción de los mismos, que relaciona frente a éstos las entidades responsables e indica qué trámites o requisitos deben adelantar o cumplir para acceder a los mismos, y no simplemente como se hizo, la que realiza un listado de algunas de las entidades que atienden a la población víctima de la violencia.

En ese orden de ideas, al igual que en favor del señor **Nicolás Martín Urrego**, se dispondrá en beneficio de los ciudadanos **Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Durán**, la garantía del derecho de petición, respecto a la solicitud de información pormenorizada sobre los trámites que deben adelantar y las entidades a las cuales deben acudir para lograr su estabilización socioeconómica.

Ahora bien, respecto a la petición de entrega de la ayuda humanitaria, se destaca que el *A quo* estimó frente a los ciudadanos Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Duran, que era contrario a la Ley 387 de 1997, que prevé que dicha prestación se entregará cada 3 meses, que la Unidad



Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, les indicara que la misma sería otorgada a finales de este año o comienzos del siguiente, sobre todo cuando a través del mencionado componente de la atención a la población desplazada se pretenden garantizar derechos como el mínimo vital. En ese orden de ideas el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso que la referida ayuda debía entregarse en el plazo máximo de 3 meses.

Aunque la Sala comparte las consideraciones del juez de primera instancia sobre el plazo establecido para la prórroga de la referida ayuda, y aún más, que la misma está prevista para atender necesidades de primer orden, por lo que debe entregarse oportunamente, y que busca garantizar derechos como en el mínimo vital que requieren medidas urgentes de protección cuando está en riesgo, tampoco se puede desconocer que la realidad del desplazamiento forzado en Colombia, respecto del cual se ha declarado un estado de cosas inconstitucional (sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional), ha desbordado el marco normativo e institucional para dar respuesta efectiva a las necesidades de dicha población, y por la misma razón, como lo reflejan las respuesta emitidas por la Unidad Administrativa Especial demandada, que en el momento no es posible entregar la ayuda humanitaria de emergencia cada 3 meses, debido a la altísima demanda de la misma y a la insuficiencia apropiaciones presupuestales para tal efecto.

Ligado a lo anterior, tampoco puede pasarse por alto teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el numeral II de esta providencia, que respecto de la mencionada prestación existen miles de personas que están a la espera de recibir la misma, a las cuales se le ha asignado un turno previa evaluación de su situación, turno que esperan sea respetado y atendido en estricto orden, y en virtud del cual el juez de tutela debe ser absolutamente cuidadoso cuando dispone su alteración, verbigracia, para ordenar la entrega inmediata de la referida ayuda en favor de un ciudadano, por cuanto puede estar afectado a otras personas que están en iguales o peores condiciones de la persona cuyos derechos está protegiendo, o aún más, permitiendo que la acción de tutela se convierta en un requisito adicional para acceder a dicha prestación, o para lograr su reconocimiento sin respeto del sistema de turnos previsto para tal efecto, que se reitera, está construido sobre el estudio de la situación de cada uno de los solicitantes y sus núcleos familiares.

Teniendo en cuenta la compleja situación respecto de las ayudas destinadas para la población víctima de la violencia, como se expuso en el numeral II de esta sentencia, la Corte Constitucional ha insistido en que el sistema de turnos debe respetarse, y que sólo frente a situaciones excepcionales el mismo puede alterarse, las cuales en criterio de la Sala deben estar plenamente acreditadas y revelar una situación realmente extraordinaria, teniendo en cuenta que todos los destinatarios de prestaciones como la atención humanitaria, son personas en estado de indefensión, por lo que habría que analizar frente a los mismos cuáles se encuentran en una situación más apremiante que las demás, que justifica un trato especial.

En el caso de autos, el A quo al ordenar que la ayuda humanitaria se concediera en el término de 3 meses frente a los ciudadanos Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Duran, alteró el referido sistema de turnos, sin que se observe que haya realizado alguna consideración especial sobre la situación particular de los accionantes, que permita darle a los mismos un trato preferencial respecto de las personas que están esperando pacientemente dicha prestación, y que también se han vistos afectados por situaciones como el desplazamiento forzado.

Asimismo, de las pruebas aportadas al expediente, ni de las declaraciones realizadas en el escrito de tutela, se evidencia que los 7 demandantes se encuentren en una situación excepcional (respecto de las personas que también están esperando dicha prestación) que permita ordenar la entrega inmediata de la atención humanitaria de transición, o incluso, que la misma se otorgue antes del periodo que respecto a algunos de ellos les fue indicado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Por lo tanto, en criterio de la Sala no se advierten las condiciones jurisprudencialmente previstas para ordenar el reconocimiento inmediato o anticipado del referido componente de la atención integral a la población desplazada, en favor de alguno de los 7 demandantes, por lo que se revocará la decisión del *A quo*, que modificó frente a los ciudadanos **Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Duran**, el turno que les fue asignado.

Finalmente en cuanto a las accionantes **Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez**, se advierte que realizaron las mismas peticiones de los demás demandantes, a través de escritos del 16 de marzo de 2012, con radicados 201235807 (Fl. 29), 201235813 (Fl. 31) y 201235810 (Fl. 33) respectivamente. Como acertadamente lo indicó el *A quo*, de las pruebas aportadas al proceso no se advierte alguna respuesta a las solicitudes antes señaladas, lo que sumado a que las entidades accionadas guardaron silencio, permite afirmar que respecto de los accionantes antes señalados se ha desconocido el derecho de petición, con el fin de que obtenga una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente, a la solicitudes que realizaron para obtener el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia, e información pormenorizada de los trámites que deben adelantar y las entidades a las que deben acudir para lograr su estabilización socioeconómica.

Aunque ya se mencionó, se estima pertinente reiterar, que respecto de las demandantes **Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez**, tampoco se advierten circunstancias extraordinarias que permitan ordenar el reconocimiento inmediato de la ayuda humanitaria de emergencia.

#### **V. De las órdenes a proferir**

De conformidad con las razones expuestas, se revocará de la parte resolutive de la sentencia controvertida, el numeral primero que negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el señor **Nicolás Martín Urrego**, toda vez que se ha comprobado que respecto del mismo no se garantizó el derecho de petición.

Asimismo se revocarán los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive del fallo impugnado, que ampararon los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de **Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán, Esmeralda Enciso Durán** y sus núcleos familiares, y ordenaron a las entidades accionadas que entregaran los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de la sentencia, modificando de esa forma los turnos que para la entrega de dicha prestación se les había asignado.

De otro lado, se modificará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia impugnada, que tuteló el derecho de petición de las señoras **Ligia**

**Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez**, adicionando que el amparo también se concede respecto de los demás accionantes, teniendo en cuenta que respecto de todos ellos se vulneró el mencionado derecho fundamental.

En cuanto al numeral 3° de la parte resolutive, que dispuso que las entidades demandadas debían en el término de 48 horas resolver las peticiones presentadas por **Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez**, y notificarles las respuestas correspondientes, se estima pertinente adicionar dicha orden en el sentido que el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o a quien este delegue, en el término de 2 días siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente, las peticiones de información pormenorizada sobre los trámites que deben adelantar y las entidades a las que deben acudir para lograr su estabilización socioeconómica, elevadas por los ciudadanos **Nicolás Martín Urrego, Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Durán**, teniendo en cuenta sobre el particular las consideraciones expuestas en esta providencia, y notificando en el mismo plazo las respuestas correspondientes

Lo anterior porque si bien la referida unidad se pronunció de fondo sobre la petición de atención humanitaria de emergencia de los señores **Nicolás Martín Urrego, Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Durán**, no hizo lo mismo frente a la mencionada solicitud de información.

Ahora bien, se estima que la adicción al numeral 3° no debe incluir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, porque de lo probado en el proceso **respeto a los 4 accionantes antes señalados**, es la Unidad Administrativa demandada la que conoce la situación de los mismos, afirmación que no puede realizarse respecto de **Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez**, frente a quienes sólo existe prueba de que elevaron una petición mediante escritos del 16 de marzo de 2012 ante el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, la cual no ha sido resuelta.

Asimismo, por la anterior situación la Sala comparte la medida adoptada por el *A quo* frente a **Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez**, de disponer que el amparo del derecho de petición esté a cargo

de las 2 entidades accionadas, del Departamento Administrativo porque fue ante quien se presentaron las solicitudes, y de la mencionada Unidad Administrativa porque tiene el conocimiento suficiente para brindar la información correspondiente sobre los asuntos consultados.

Dicho de otro modo, las entidades demandadas deben adelantar de manera coordinada las actuaciones pertinentes para resolver en el término otorgado por el juez de primera instancia las peticiones de **Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez.**

Finalmente se confirmará el numeral 6° de la parte resolutive de la sentencia controvertida, que previno a los directores de las entidades accionadas para que en lo sucesivo no vuelvan a incurrir en las conductas que dieron origen a la acción de tutela, precisando que las conductas que merecen ser reprochadas por dichos funcionarios, son las relacionadas con la garantía del derecho de petición, que es el que se advierte vulnerado en el presente trámite por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCANSE** los numerales primero, cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia del 5 de junio de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negaron el amparo de los derechos invocados por Nicolás Martín Urrego, y tutelaron los derechos a la vida digna y el mínimo vital de Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán, Esmeralda Enciso Durán y sus núcleos familiares.

**SEGUNDO: MODIFICASE** el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia controvertida, mediante el cual se tuteló el derecho de petición de las señoras Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez, en el sentido de **adicionar** a los accionantes Nicolás Martín Urrego, Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Durán, cuyo derecho de petición también debe ser amparado.

**TERCERO: MODIFICASE** el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia controvertida, que acertadamente dispuso lo necesario para garantizar el derecho de petición de las señoras Ligia Murillo Gutiérrez, Blanca Gutiérrez Serrano y Rosalba Murillo Gutiérrez, en el sentido de **adicionar** lo siguiente: **ORDENASE** al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o a quien este delegue, que en el término de 2 días siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente, las peticiones de información pormenorizada sobre los trámites que deben adelantar y las entidades a las que deben acudir para lograr su estabilización socioeconómica, elevadas por los ciudadanos Nicolás Martín Urrego, Adalberto Martínez Marín, Flor María Enciso Durán y Esmeralda Enciso Duran, teniendo en cuenta sobre el particular las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y notificando en el mismo plazo las respuestas correspondientes.

**CUARTO: CONFIRMASE** el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia del 5 de junio de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que previno a los directores de las entidades accionadas para que en lo sucesivo no vuelvan a incurrir en las conductas que dieron origen a la acción de tutela, en el entendido que las conductas que merecen ser reprochadas por dichos funcionarios, son las relacionadas con la garantía del derecho de petición, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

**COPIESE Y NOTIFIQUESE.** Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

