

**ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA Y PRORROGA - No se trata de trámites automáticos, salarios o pagos mensuales / ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA - Requiere de solicitud y asignación de turno**

La asistencia humanitaria de emergencia y las prórrogas de la misma, no constituyen trámites automáticos, salarios o pagos mensuales y de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia T-496 de 2007, el derecho a la igualdad se protege mediante la asignación de los turnos para la entrega de las respectivas atenciones, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la entidad y el proceso de caracterización. Debe precisar la Sala que los turnos deben ser respetados, pues los mismos se otorgan con fundamento en el concepto del enfoque diferencial que propende porque las prórrogas de ayuda humanitaria lleguen a los núcleos familiares que presentan mayor grado de vulnerabilidad.

**NOTA DE RELATORIA:** Ver, Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2007.

**AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA PERMANENTE - Prorroga se sujeta a turnos y sólo hasta tanto el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento**

La Corte estudió la constitucionalidad del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, en relación con la ayuda humanitaria de emergencia y el tiempo de su duración y prórroga. Según la norma, a dicha ayuda se tiene derecho por espacio de tres meses prorrogables por otros tres meses de manera excepcional. No obstante, la Corte Constitucional consideró que la prórroga debe entenderse de manera más laxa y hasta tanto el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. Consideró dicha Corporación en el fallo que el término consagrado por la norma para la ayuda humanitaria de emergencia y su respectiva prórroga eran insuficientes, pero no dejó consignado que debía darse en forma permanente, por el contrario, aquella debe prolongarse hasta tanto el afectado esté en condiciones de generar su propio sostenimiento. La actora ya fue beneficiaria de la ayuda humanitaria de emergencia y actualmente se encuentra en el turno 3C-435864, generado a partir del 4 de noviembre de 2011, es decir está pendiente de pago, el cual se hace conforme a la disponibilidad presupuestal y al orden cronológico del turno asignado como ya se indicó.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-15-000-2011-02924-01(AC)**

**Actor: ELOINA POLO PASTRAN**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**

Decide la Sala la impugnación formulada por la señora Eloina Polo Pastrán, contra la providencia de 13 de diciembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la cual negó la protección del derecho fundamental a la vida digna.

#### **ANTECEDENTES**

Eloina Polo Pastrán actuando en nombre propio, interpone acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental a la vida.

#### **PRETENSIONES**

Las concreta así:

“Por lo anterior, solicito se me proteja mi derecho fundamental a una vida digna, y los de mis hijos menores de edad y como consecuencia, se ordene a Acción Social, que a la mayor brevedad haga efectiva la entrega de la ayuda humanitaria que me fue reconocida, hasta que sea superada mi situación de vulnerabilidad, acogiendo lo dispuesto en forma reiterada por la H. Corte Constitucional en cuanto a las excepciones que se hacen frente a los turnos dados por Acción Social.”.

Los hechos que sirven de fundamento a la presente acción son los siguientes:

Manifiesta la actora que se encuentra inscrita en el Registro Unico de Población Desplazada desde el año 2005.

El 13 de junio de 2011, Acción Social le concedió la primera y única ayuda humanitaria por valor de \$975.000, en cumplimiento a una orden de tutela que interpuso en su contra para que le dieran por primera vez la mencionada ayuda.

En el referido fallo sólo se ordenó a Acción Social pronunciarse sobre la entrega de la ayuda humanitaria pero no dijo nada sobre las prórrogas que debían darle hasta que superara el estado de vulnerabilidad.

Cuando le entregaron la ayuda le dijeron que regresara en tres meses para que le dieran otra ayuda. No fue a los tres meses sino que volvió en el mes de octubre y le dijeron que Acción Social todavía no le había asignado el turno y que tenía que volver, pues por encima habían 249.440 personas.

Es madre cabeza de familia y tiene que sostener a sus tres hijos de catorce, once y cinco años con el salario que se gana trabajando en casas de familia.

La situación económica es lamentable y desde el 2005 no se le ha brindado ayuda, pues sólo se le dio una ayuda en el 2011 y es injusto que la obliguen a seguir esperando para recibir la ayuda, cuando ya esperó seis años para recibir la primera ayuda.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

#### **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.**

Manifestó que la actora y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el Registro Unico de Población Desplazada desde el 19 de agosto de 2004.

Con el fin de establecer no sólo las condiciones de vulnerabilidad de los hogares inscritos en el Registro Unico de Población Desplazada RUPD, hoy Registro Unico de Víctimas, sino también la procedencia de la prórroga de los componentes de ayuda humanitaria de emergencia, la entidad optó por implementar un proceso llamado caracterización que consiste en analizar la información contenida en las diferentes bases de datos de las entidades que conforman el SNAIPD, con el objeto de verificar si los mismos han alcanzado la estabilización socioeconómica, entendida como la posibilidad de satisfacer las necesidades esenciales, dentro de las posibilidades brindadas dentro de la oferta institucional creada para atender dicha población.

De acuerdo con lo informado en el Area de Atención Primaria de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada del Nivel Nacional, la actora recibió componentes de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia, el 13 de junio de 2011.

Además se encuentra en turno de colocación en el Banco Agrario sucursal Bogotá y por esa razón debe estar atenta a las publicaciones que se realizan en la UAO más cercana a su domicilio, o en la línea gratuita nacional.

La señora Eloina Polo Pastran presenta el turno 3c-435864 generado el 4 de noviembre de 2011, pendiente de giro, el prefijo 3c va en el turno 298667.

Aclaró que el turno es teniendo en cuenta las solicitudes a nivel nacional y no departamental ya que el área competente para tramitar y aprobar si es del caso entrega componentes de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia es la Subdirección de Atención a la Población Desplazada del Nivel Nacional.

Los turnos tienen como principal propósito garantizar el derecho a la igualdad de la población en situación de desplazamiento forzado e igualmente está en congruencia con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005.

## **LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante providencia de 13 de diciembre de 2011, negó la protección invocada en la acción de tutela, con las argumentaciones que se exponen a continuación:

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente se encuentra que la actora está inscrita en el RUPD, es jefe de hogar y tiene 3 hijos. En consecuencia, tiene derecho a ser acreedora de todos los beneficios que el gobierno ha creado para remediar este fenómeno, sin embargo, el caso de la señora Polo Pastran no es el único que la entidad convocada debe atender, razón por la cual se creó el sistema de turnos, cuya continuidad sólo puede afectarse en el evento de que ocurra una circunstancia que ponga a la víctima en un estado de indefensión y vulnerabilidad absoluto, como en el caso de la existencia en el núcleo familiar de una persona discapacitada y ese hecho no se encuentra acreditado en el sub examine.

## **LA IMPUGNACION**

Inconforme con la decisión de instancia, la señora Eloina Polo Pastrán la impugnó.

Reiteró los hechos expuestos en el escrito de contestación de la demanda y sostiene que su situación sí amerita darle prioridad al turno que le correspondió, de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional que ampara los derechos de las madres que tienen a cargo a sus hijos y se encuentran en condiciones de extrema pobreza.

Para resolver, se

## **CONSIDERA**

El presente asunto se contrae a establecer si se está vulnerando el derecho a la vida digna de la señora Eloina Polo pastran y la de sus hijos, cuya amenaza o violación se examina para adoptar la decisión a que haya lugar, previo el siguiente razonamiento:

La acción de tutela fue concebida en el artículo 86 de la Constitución Política como mecanismo de defensa y protección inmediata de los derechos fundamentales, únicamente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que existiendo, se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Ley 387 de 1997 define al desplazado como “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 y otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”. Tal calidad se adquiere previo el cumplimiento de ciertos requisitos y declaración por parte del Ministerio del Interior o de la Entidad que Delegue (Decreto 2659 de 2000).

El Estado, en consecuencia tiene la obligación de garantizar el bienestar de los asociados, de brindar a la población desplazada las condiciones mínimas para procurar su digna subsistencia, y de dar las soluciones definitivas a su situación. Por lo tanto, las personas desplazadas no pueden ser abandonadas o dejadas a la deriva, debiéndose desplegar todos los mecanismos que permitan que la ayuda humanitaria se brinde y que su reinserción a la vida social sea efectiva así como el cubrimiento integral de su salud.

Al respecto, la Corte ha manifestado que:

“La atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores. En efecto, de conformidad con el segundo párrafo del Principio Rector No. 29 las autoridades tienen la obligación de hacer lo necesario ‘para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que [los desplazados] abandonaron o de las que fueron desposeídos’. Esta disposición consagra entonces el derecho a la reparación”<sup>1</sup>.

Así, la Ley 387 de 1997, es clara al precisar que es responsabilidad del Estado formular las políticas tendientes a prevenir el desplazamiento forzado, su atención, protección y la consolidación y estabilización económica de la población desplazada mediante la adopción de soluciones definitivas a su situación.

Los objetivos de dichas políticas, son entre otros aspectos, la adopción y el diseño de medidas que garanticen el acceso de los desplazados a planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y rural con la inclusión de los medios necesarios para crear las formas propias de subsistencia de manera tal que se logre su reincorporación a la vida social, laboral y cultural, poniendo de presente que tienen especial atención las mujeres, los niños, las viudas, las mujeres cabeza de familia y los huérfanos.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003.

La ley en mención fue reglamentada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2569 de 2000, el cual previó el procedimiento a seguir por la población desplazada para lograr la protección del Estado.

La persona que se considere desplazada debe declarar su condición ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales o cualquier despacho judicial, asimismo, dicha inscripción debe ser remitida a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la Oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal para la inclusión en el programa de beneficios. (Artículo 2°, Decreto 2569 de 2000 en concordancia con el artículo 32 de la Ley 387 de 1997).

Establece la normativa que el Registro Unico de Población Desplazada que tiene como finalidades mantener la información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a los desplazados por la violencia y está a cargo de la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Una vez se efectúa la inscripción en el Registro Unico de Población Desplazada - RUPD -, la persona que solicita el reconocimiento de la condición de desplazado por el solo hecho de haber realizado la declaración y con el lleno de los requisitos de ley, de acuerdo con las disponibilidad presupuestal, tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, que según el artículo 15, se denomina Atención Humanitaria de Emergencia.

Según el artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, la Atención Humanitaria de Emergencia, incluye la ejecución de las acciones inmediatas tendientes a ayudar, 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. La ayuda de emergencia es posible por espacio de tres

meses los cuales son prorrogables atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad, igualdad y disponibilidad presupuestal.<sup>2</sup>

En ese orden, encuentra la Sala que las personas desplazadas deben ser asistidas para conseguir la ayuda humanitaria por parte del Estado, claro está, con la colaboración del mismo desplazado, quien debe acudir ante las diferentes entidades encargadas a solicitar la respectiva ayuda.

#### **Del caso concreto**

En el presente asunto la actora considera que en virtud de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, la entidad demandada está en la obligación de suministrarle la ayuda humanitaria permanente que le permita sobrevivir hasta tanto asuma su autosostenimiento y el de su familia.

Manifiesta que la ayuda que le han brindado es insuficiente toda vez que no ha superado la difícil situación en la que se encuentra.

Revisados los informes que obran en el expediente por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

La señora Eloina Polo Pastrán y sus tres hijos se encuentran incluidos en el Registro Unico de Población Desplazada desde el 19 de agosto de 2004.

Como consecuencia de dicha inscripción fue beneficiaria de la Atención Humanitaria de Emergencia. En efecto, a folio 15 vuelto del expediente se manifestó lo siguiente:

---

<sup>2</sup> *Artículo 15 Ley 387 de 1997.*

ID BENEFICIARIO	NOMBRE BENEFICIARIO	FECHA PAGO	VALOR
49751928	ELOINA POLO PASTRANA	13/06/2011	\$975.000

El Area de Atención Primaria de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada del Nivel Nacional, informó que la **prórroga de ayuda humanitaria de emergencia fue aprobada y se encuentra en turno de colocación en el Banco Agrario**, por lo que la demandante debe estar atenta a las publicaciones que realiza la UAO, de acuerdo al siguiente reporte:

DOCUMENTO	TIPO TRAMITE	FECHA SOLICITUD	TOTAL ENTREGADO	TIPO DE AYUDA	ASISTENCIA ALIMENTARIA	AUXILIO ALOJAMIENTOS	DPTO/ DE GIRO	ESTADO GIRO
49751928	NORMAL	04/11/11	\$975.000	B	3	3	BOGOTA D.C	TRAMITADO

**“ELOINA POLO PASTRAN Identificado (a) con Documento N° 49751928, presenta el turno 3C-435864 generado el 04/11/11 pendiente de giro, El prefijo 3C va en el turno 298667.”.**

En ese orden no cabe duda de que la entidad demandada ha obrado conforme a los lineamientos trazados por las normas aplicables a la situación de los desplazados, proporcionando la ayuda para lograr la protección requerida por la

señora Polo Pastrán y las personas a su cargo, pues se le hizo entrega de una ayuda humanitaria y le fue aprobada otra ayuda la cual fue tramitada y está pendiente de ser entregada.

La asistencia humanitaria de emergencia y las prórrogas de la misma, no constituyen trámites automáticos, salarios o pagos mensuales y de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia T-496 de 2007, el derecho a la igualdad se protege mediante la asignación de los turnos para la entrega de las respectivas atenciones, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la entidad y el proceso de caracterización.

Debe precisar la Sala que los turnos deben ser respetados, pues los mismos se otorgan con fundamento en el concepto del enfoque diferencial que propende porque las prórrogas de ayuda humanitaria lleguen a los núcleos familiares que presentan mayor grado de vulnerabilidad.

Ahora bien, la Sala se referirá en último término a la ayuda humanitaria de emergencia permanente, con fundamento en la sentencia C-278 de 2007 de la Corte Constitucional, con la cual la actora pretende beneficiarse dadas las condiciones especiales como madre cabeza de hogar.

La Corte estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, en relación con la ayuda humanitaria de emergencia y el tiempo de su duración y prórroga. Según la norma, a dicha ayuda se tiene derecho por espacio de tres meses prorrogables por otros tres meses de manera excepcional.

No obstante, la Corte Constitucional consideró que la prórroga debe entenderse de manera más laxa y hasta tanto el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. Expuso la Corte:

“La Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable para el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social. Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima. En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa. Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad. El segmento restante del citado párrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.”<sup>3</sup> [Resaltado de la Sala]

Consideró dicha Corporación en el fallo que el término consagrado por la norma para la ayuda humanitaria de emergencia y su respectiva prórroga eran insuficientes, pero no dejó consignado que debía darse en forma permanente, por el contrario, aquella debe prolongarse hasta tanto el afectado esté en condiciones de generar su propio sostenimiento.

---

<sup>3</sup> **Sentencia C-278 de 2007. MP Nilson Pinilla Pinilla.**

La actora ya fue beneficiaria de la ayuda humanitaria de emergencia y actualmente se encuentra en el turno 3C-435864, generado a partir del 4 de noviembre de 2011, es decir está pendiente de pago, el cual se hace conforme a la disponibilidad presupuestal y al orden cronológico del turno asignado como ya se indicó.

Por las razones que anteceden, la Sala **CONFIRMARA** la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó la acción de tutela interpuesta por la señora Eloina Polo Pastrán.

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

#### **FALLA**

**CONFIRMASE** la providencia impugnada proferida el 13 de diciembre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Eloina Polo Pastran, contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Envíese copia de este fallo al Tribunal de origen.

**GUSTAVO GOMEZ ARANGUREN    ALFONSO VARGAS RINCON**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**