

**LA CONTINUIDAD DE LA AYUDA HUMANITARIA A LA POBLACIÓN DESPLAZADA REQUIERE DE CONDUCTAS POSITIVAS DEL INTERESADO COMO LA SOLICITUD DE PRÓRROGA ANTE LA ENTIDAD COMPETENTE Y LA SUBSISTENCIA DE LAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.**

La Sala considera que no existe una limitante temporal para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, como lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-287 de 2007, pero dicha circunstancia no implica que las autoridades encargadas de la prestación de ese servicio, para efectos de prolongar la atención, no puedan verificar que, en realidad, subsisten las condiciones y circunstancias que dieron lugar a esa medida. Es decir, aquellas órdenes encaminadas a comprobar la situación de desplazamiento están de acuerdo con las diferentes directrices emitidas por la Corte Constitucional sobre cómo deben atenderse los distintos problemas que rodean dicho fenómeno.

Para que la prórroga de dicha asistencia sea concedida, como al parecer pretende el demandante, es necesario que, en primer lugar, se acuda a la entidad para que haga la respectiva valoración de las condiciones necesarias para que ésta sea concedida, valoración que, valga la pena aclarar, debe hacerse de una forma flexible, siempre teniendo en cuenta que dicho servicio transitorio se encuentra previsto como una primera etapa para lograr sacar a las personas desplazadas de la situación de vulnerabilidad en que la que generalmente se encuentran, todo esto, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la adopción y ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

Dentro de este contexto, el demandante probó que se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada y que, en efecto, recibe los diferentes componentes que integran la atención humanitaria de emergencia. También está demostrado que a favor de su núcleo familiar Acción Social dispuso la “entrega complementaria de la atención humanitaria de emergencia”, integrado por alimento y alojamiento. Sin embargo, no obra prueba de que se haya presentado ante Acción Social para que le sea concedida la prórroga de la ayuda de emergencia que reclama. Entonces, lo pertinente es que él acuda a la citada entidad para que, una vez se verifique, de la forma más expedita y con el mayor apremio, la subsistencia de las condiciones de vulnerabilidad, la prórroga sea concedida. En consecuencia, la sentencia denegatoria de pretensiones se confirma.

**SENTENCIA DE 30 DE ABRIL DE 2009. ACCIÓN DE TUTELA. EXP. N°: 18001-23-31-000-2009-00004-01. ACTOR: YONNI ROMÁN CAVIEDES TRUJILLO. CONSEJERA PONENTE: DRA. SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

*Bogotá D. C., treinta (30) de abril de dos mil nueve (2009)*

*Radicación N°: 18001-23-31-000-2009-00004-01*

*Actor: YONNI ROMÁN CAVIEDES TRUJILLO*

*Acción de Tutela*

*Procede la Sala a resolver la impugnación propuesta por la parte actora contra la sentencia dictada el 28 de enero de 2009, por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que denegó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Yonni Román Caviedes.*

**ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

*El señor Yonni Román Caviedes, en nombre propio, presentó demanda de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social, Fonvivienda, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior y de Justicia la Alcaldía Municipal de Florencia y la Gobernación de Caquetá. En concretó, planteó las siguientes pretensiones:*

*“El amparo de los derechos constitucionales fundamentales a la vida, según la sentencia C-278 y no tengo como sostenerme, a la alimentación en condiciones de dignidad, según Protocolo 2 de Ginebra, a la ayuda para la estabilización socioeconómica a la cual tengo derecho según LA LEY 387-97, a la verdad real y efectiva según carta derecho de los desplazados (sic), según decreto 14-40 y a toda la atención integral. A la atención medica (sic) permanente para la enfermedad mía Según*

*el mismo comité para la atención integral a la población desplazada, Al (sic) subsidio de vivienda, Según (sic) el mismo comité. En consecuencia se ordene a los entes accionados de acuerdo a sus responsabilidades, procedan a la solución inmediata o materialización de los beneficios como desplazados en el acceso al subsidio de vivienda, cuando el problema para las víctimas del desplazamiento forzado es tener un lugar donde pasar la noche, guardarse de las inclemencias del clima y poder desarrollar su derecho a la intimidad personal. Conculcando de esta forma la vulneración de mis derechos fundamentales”.*

## **2. De los hechos**

*El peticionario sustenta el amparo de tutela en los siguientes hechos, que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia.*

- 1. Que fue desplazado del municipio de Baraya – Huila por amenazas de “grupos armados ilegales” desde el 15 de octubre de 2005 y que tiene a su cargo a la señora Leidy Lorena Florez Delgado (Esposa) y al menor Jhonny Julián Caviedes Florez.*
- 2. Que, por dicha condición, le resulta difícil trabajar y, por ende, sostener a su familia.*
- 3. Que si bien está inscrito en Acción Social como desplazado por la violencia, después de un año de haber recibido la ayuda humanitaria de emergencia, dicha entidad no ha querido seguir proporcionándole tal ayuda, a pesar que la Corte Constitucional en sentencia del 12 de junio de 2008 sostuvo que “la asistencia no debía tener límites”.*
- 4. Que Acción Social aduce que la atención humanitaria de emergencia está reglamentada en la ley 387 de 1997, el*

*Decreto 2569 de 2000, la ley 1190 de 2008 y las sentencias T-025 de 2004, C-287 de 2005 y T-496 de 2007, la cual comprende una ayuda temporal e inmediata encaminada a combatir las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas.*

- 5. Sostiene que la prórroga de la atención humanitaria de emergencia es un derecho que tienen las personas que se encuentran en situaciones de grave vulnerabilidad, el cual, por regla general, obedece a una serie de circunstancias especiales, por ejemplo cuando las personas desplazadas, a pesar de haber recibido los componentes de la ayuda humanitaria, no han logrado su auto sostenimiento,*
- 6. Que es lo cierto que de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional todas las familias desplazadas tienen derecho a la ayuda humanitaria permanente.*

*El demandante considera que las anteriores circunstancias violan los derechos fundamentales invocados en la demanda de tutela.*

### **3. Trámite de la solicitud**

*La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Caquetá y por auto del 14 de enero de 2009 se admitió*

*Mediante sentencia 28 de enero de 2009, el Tribunal Administrativo del Caquetá denegó las pretensiones de la demanda de tutela presentada por el señor Yonni Román Cavédes.*

### **4. Argumentos de defensa de los accionados**

#### **4.1. Ministerio del Interior y de Justicia**

*El Ministerio del Interior y de Justicia, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y rindió el informe de ley. Se opuso las pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:*

- Después de resumir los diferentes componentes que integran el concepto de ayuda humanitaria de emergencia y, en especial, las competencias que tienen cada una de las entidades estatales que integran el Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, concluyó que, en el presente caso, el Ministerio del Interior y de Justicia de ninguna forma ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales invocados por el demandante.*
- Puso de presente que, en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y del Auto 200 de 2007, proferidos por la Corte Constitucional, esa entidad creó el Programa de Protección de las Personas en Situación de Desplazamiento para que, junto con las autoridades Departamentales y Municipales, se desarrollaran instrumentos y herramientas que permitieran proteger a las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, que se encuentren en una situación de riesgo o de amenaza contra su vida, libertad, integridad o seguridad personal o de los miembros de su hogar. Que, en el caso objeto de estudio, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia no ha recibido ninguna petición de protección por parte del actor.*

## **4.2 Fonvivienda**

*El apoderado de Fonvivienda contestó la demanda y rindió el informe de ley. Solicitó que la pretensión relacionada con el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna fuera desestimada por los siguientes argumentos:*

- *Que en la base de datos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no figura que el demandante (o su esposa) se hubieren postulado para acceder a los programas de vivienda que están destinados para la población desplazada. Que tampoco se han recibido postulaciones en nombre del demandante en las convocatorias realizadas “en las demás bolsas dispuestas por la Ley para que el Fondo Nacional de Vivienda asigne los Subsidios Familiares de Vivienda”.*
- *Que el derecho a la vivienda es un derecho de naturaleza prestacional, que es objeto de desarrollo legal y el cual es prestado por la administración y que, por tal razón, su satisfacción está necesariamente limitada por los recursos que existan para tal propósito. Que, en ese sentido, no es un derecho que pueda ser exigido de forma inmediata, sino que, por el contrario, es necesario que converjan una serie de factores y condiciones para que se materialice.*
- *Así, el otorgamiento de subsidios de vivienda debe ceñirse a unos procedimientos de ley, que empiezan con la postulación que debe hacer la persona interesada, una vez cumpla con los requisitos que fija la ley al respecto.*

- *Que para que las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada puedan acceder a los subsidios de vivienda de interés social, el sistema ha consagrado una serie de condiciones más favorables, como, por ejemplo, convocatorias especiales para esos grupos en particular, la cual tuvo lugar entre el 8 de junio y el 8 de julio de 2007. Por ende, si no se postularon en dicha convocatoria tienen que estar pendientes de las próximas.*
- *Que en este caso, el derecho a la vivienda digna no le ha sido negado al accionante, pues ni siquiera ha sido pedido como tal ante la autoridad competente.*

#### **4.3 Alcaldía Municipal de Florencia**

*La alcaldesa municipal de Florencia contestó la demanda. Expuso que la referida entidad territorial carecía de legitimación en la causa por pasiva, pues el fenómeno del desplazamiento forzado es una responsabilidad del nivel central.*

*Que, en efecto, de acuerdo con el Decreto 2467 de 2005, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional tiene la competencia para ejecutar las acciones de atención humanitaria y reubicación de los desplazados y, por consiguiente, el municipio no puede atender los requerimientos elevados por el actor en cuanto son del resorte de Acción Social.*

#### **4.4 Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional**

*La Agencia Presidencial de Acción Social contestó la demanda mediante apoderada judicial. Se opuso a las pretensiones con los siguientes argumentos:*

- *Que la Agencia Presidencial para la Acción Social, en materia de desplazados cumple dos funciones: Una como coordinadora de todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población desplazada – SNAIPD y otra como ente ejecutor “en el entendido de hacer efectiva la entrega de atención humanitaria de Emergencia, consistente en tres meses de asistencia alimentaria, de apoyo de alojamiento temporal y suministro de kits (cocina, hábitat y aseo) y la prórroga de la ayuda humanitaria”.*
- *Dijo que el señor Yonni Román Cavíedes figura inscrito en el Registro Único de Población Desplazada desde el 26 de marzo de 2008.*
- *Sostuvo que la atención humanitaria de emergencia que brinda la Agencia Presidencial para la Acción Social a los desplazados inscritos en el RUPD, está sometida a los procedimientos establecidos en la ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004, el Decreto 2569 de 2000 y los principios rectores de los desplazamientos internos.*
- *Afirmó que, en este caso en particular, ya fue dispuesto a favor del núcleo familiar del accionante “la entrega complementaria de la atención humanitaria de emergencia”, razón por la cual solicitó al A quo que le informara al demandante que debía acercarse a la Unidad de Atención y Orientación UAO o “a la Unidad Territorial” para que se*

*informe del lugar y fecha en que se le hará la respectiva entrega, consistente en un mercado y en un kit de alojamiento.*

- *Que en la medida que fue programada la referida entrega en favor del demandante, en el caso objeto de estudio, no existe por parte de Acción Social vulneración de los derechos fundamentales que se invocan como sustento de la demanda.*
- *Además, después de reseñar las funciones que cumple Acción Social como coordinadora del SNAIPD (Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia) y de exponer las funciones que están llamadas a cumplir en cada uno de los diferentes componentes que integran dicho sistema entidades como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social, FONVIVIENDA, el INCODER y el SENA, entre otras, dijo que “el accionante debe acercarse a estas entidades y adelantar el procedimiento señalado por cada una de ellas, a efectos de acceder a esta oferta nacional, en razón a que Acción Social no puede entrar a asumir competencias que no le corresponden y que son propias de cada entidad.*

#### **4.5 Ministerio de Educación Nacional**

*El Ministerio de Educación Nacional se opuso a la prosperidad de la tutela, pues considera que de los hechos y argumentos que sirvieron de sustento a esta no puede derivarse responsabilidad alguna a dicha entidad.*

*Sostiene que la competencia del Ministerio frente a la educación de la población desplazada se limita a “definir la política y a orientar*

*las acciones para asegurar el derecho a la educación de la población en edad escolar en situación de desplazamiento”.*

*Que mediante Decreto 489 de 1999 se trasladó a la Red de Solidaridad Social (ahora Acción Social) la coordinación del Sistema de Atención a la Población Desplazada por la Violencia y que, en virtud de esa delegación, fue expedida una circular conjunta, la cual determina el procedimiento para que las instituciones de las Secretarías de Educación Departamental, Distrital y Municipal atiendan los requerimiento de educación formal para dicha población. Así, en la medida que el Departamento de Caquetá y el municipio de Florencia están certificados de acuerdo con lo previsto en la ley 715 de 2001, son dichas entidades territoriales las que están llamadas a garantizar el derecho a la educación de la parte actora.*

### **5. Sentencia impugnada**

*La sentencia impugnada, como ya se dijo, denegó la tutela interpuesta por el señor Yonni Román Caviedes contra la Agencia Presidencial para la Acción Social, Fonvivienda, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación, la Alcaldía Municipal de Florencia y la Gobernación de Caquetá. Entre los motivos principales de esa decisión, se encuentran los siguientes:*

*Después de hacer alusión a los componentes que integran el Sistema de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, concluyó que, en el presente caso, está demostrado que el actor desde el 26 de marzo de 2008 está inscrito en el RUPD y que está pendiente de recibir una ayuda complementaria a la atención humanitaria de emergencia, consistente en comida y alojamiento.*

*Dijo que en relación con las demás ayudas, esto es, la estabilización socio económica, derechos a la salud, proyectos productivos y subsidio de vivienda, entre otras, no está demostrada diligencia alguna por parte del demandante ante las entidades competentes con el propósito de hacer efectivas dichas ayudas, pues Acción Social no es la entidad encargada de suministrar toda la asistencia humanitaria sino que, por el contrario, actúa como Coordinadora del Sistema de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.*

*Que, en este sentido, si el actor quiere hacerse beneficiario de esas ayudas tiene que acercarse a cada una de las entidades que son competentes para tal efecto.*

## **6. La impugnación**

*La parte demandante, en síntesis, formuló los siguientes reparos contra el fallo de primera instancia:*

- *Que la ayuda humanitaria de emergencia debe ser permanente hasta cuando la familia desplazada pueda auto sostenerse.*
- *Que por su condición de desplazado tiene derecho a acceder a los distintos programas que el Estado ha previsto para atender a la población que se encuentra en situación de desplazamiento, como por ejemplo, a conseguir una vivienda, a ser beneficiario de un proyecto productivo y a que sus hijos tengan la educación necesaria.*

## **CONSIDERACIONES**

*La Sala entiende que el principal motivo de reparo que la parte demandante formuló contra la sentencia de primera instancia consiste en afirmar que el A quo desconoció lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C- 278 de 2007 en el sentido de que la ayuda humanitaria de emergencia debe extenderse hasta que “la familia desplazada pueda asumir su auto sostenimiento”. Además, insiste en que le sea prestada la respectiva asistencia en salud y en educación. Así mismo, pretende ser beneficiario de los distintos programas que integran la fase de estabilización socioeconómica.*

*El artículo 86 de la Carta Política establece que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los eventos especificados. Se trata de un mecanismo residual y subsidiario, pues solamente opera en ausencia de otra vía de defensa judicial, salvo cuando se ejerce como mecanismo transitorio con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.*

*La Sala anticipa que, en el caso objeto de estudio, la tutela de primera instancia será confirmada.*

*Para efectos de sustentar esta decisión, la Sala, como en otras ocasiones, en primer lugar, se ocupará del fenómeno del desplazamiento y del contenido y alcance de la política pública de atención a la población desplazada, para luego desarrollar el estudio de cada uno de los programas de asistencia identificando a las entidades responsables de prestar cada uno de estos y, finalmente, bajo tales parámetros, analizará la situación particular*

*del demandante de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso.*

### **A. Del desplazamiento forzado**

*La jurisprudencia constitucional se ha referido en numerosas oportunidades al tema del desplazamiento forzado y lo ha definido como “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del “un verdadero estado de emergencia social”, como “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana y, también, como un “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos<sup>1</sup>”*

*Así mismo, ha dicho que el desplazamiento forzado es en verdad un grave y complejo problema, que por sus dimensiones e impacto social demanda y demandará del Estado, mientras esa situación persista, el diseño y ejecución de un conjunto de acciones oportunas y efectivas para solucionarlo, dado que en cabeza suya está radicado el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos, deber que emana directamente del mandato consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política.*

---

<sup>1</sup> Entre otras, ver sentencia T-215 de 2002 (21 de marzo), M.P. Jaime Córdoba Triviño..

*El Estado Colombiano consciente de la responsabilidad que le asiste para con las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, dadas las condiciones de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta que las rodean, diseñó una política pública que fue finalmente plasmada en la Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”. En la referida norma se fijó la noción de desplazado, en los siguientes términos:*

**“ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO.** *Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (...).”*

*Igualmente, esta ley reconoció la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y adopción de medidas tendientes a la prevención del desplazamiento, atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados. También, por un lado, creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, al cual le asignó sus objetivos particulares<sup>2</sup> y, de otra*

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 4. DE LA CREACIÓN. Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

1o. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.

2o. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

3o. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.

4o. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

*parte, le atribuyó al Gobierno Nacional la obligación de diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el que se llevó a cabo mediante la expedición del Decreto 250 de 7 de febrero de 2005. En esa norma fueron identificadas tres fases de acción frente al fenómeno del desplazamiento, que son: la prevención y protección, la ayuda humanitaria y la consolidación y estabilización socioeconómica para el retorno a sus lugares de origen o reasentamiento en otros sitios.*

*La Ley 387 de 1997 fue reglamentada parcialmente por el Decreto 2569 de 2000, el cual en el artículo 3º dispuso que la condición de desplazado cesa cuando se presente una de las siguientes situaciones:*

- “1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.*
- 2. Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto.*
- 3. Por solicitud del interesado.”*

*Para el acceso a los beneficios y programas establecidos en cada una de las fases referidas, el artículo 32 de la Ley 387 modificado por el artículo 32 de la Ley 962 de 2005, dispuso que tendrían derecho a ellos “los colombianos que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1 de la misma y que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la mencionada*

---

PARAGRAFO. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

*declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente, a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios.”*

*Para la inscripción de la declaración de desplazamiento referida, el Decreto 2569 de 2000 en su artículo 4 creó el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-, como herramienta técnica para identificar a los individuos afectados por ese fenómeno y realizar el seguimiento de los servicios que ofrece el Estado. Así mismo, previó que el RUPD estaría a cargo de la Red de Solidaridad Social – hoy Acción Social<sup>3</sup>-. Esta puede considerarse como la primera fase de atención a la población desplazada.*

*Ese mismo decreto en el artículo 11 estableció las siguientes causales de no inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada:*

- “1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.*
- 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 10. de la ley 387 de 1997.*
- 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 10. de la ley 387 de 1997.<sup>4</sup>”*

*Frente a lo dispuesto en el último numeral transcrito, el artículo 18 del decreto en mención prevé que si el interesado realiza la declaración y solicita la inscripción en el registro un (1) año después de ocurridos los hechos que dieron origen al desplazamiento, sólo tendrá derecho, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, al*

---

<sup>3</sup> Mediante Decreto 2467 de 19 de julio de 2005, se fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a la Red de Solidaridad Social, conformando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-.

<sup>4</sup> La Corte Constitucional frente a esta exigencia temporal ha dicho que en caso de presentarse un evento de fuerza mayor o caso fortuito que no permitiera cumplir con el término establecido, su contabilización deberá hacerse a partir del momento en el cual dicha circunstancia que impidió realizar la declaración en el momento oportuno, fuera superada. (Sentencia T-496 de 2007)

*acceso a los planes de retorno, reasentamiento o reubicación que preste el Estado.*

*La Corte Constitucional en sentencia T-496 de 2007 fijó los parámetros que debe atender Acción Social al momento de realizar el estudio para la inscripción en el registro de las personas desplazadas, así: “i) ...la condición de desplazamiento es una situación de orden fáctico, que no se encuentra supeditada al reconocimiento oficial de una autoridad administrativa; ii) que las declaraciones sobre los hechos del desplazamiento se encuentran amparadas por el principio de buena fe y favorabilidad, lo que conduce al traslado de la carga probatoria a los funcionarios competentes para desvirtuar los motivos expresados por la persona afectada, siendo necesario su justificación en hechos reales y no en situaciones eventuales o hipotéticas; iii) que la valoración de esta declaración debe tener en cuenta las condiciones particulares de la población desplazada, a quienes se les dificulta proporcionar una narración exacta y clara sobre los hechos del desplazamiento; y iv) las exigencias procedimentales y materiales para la inscripción son únicamente las contempladas por la ley, sin que los funcionarios encargados se encuentren facultados para exigir requisitos adicionales.”.*

*En atención a los diferentes problemas que se presentaban alrededor del tema del desplazamiento y, en especial, a la indiscutible vulneración de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004, estableció los distintos criterios que se debían adoptar en relación con la atención que las autoridades administrativas deben prestar a los desplazados corresponde brindar a los desplazados.*

*En efecto, en el citado fallo la H. Corte Constitucional encontró que existen diferentes problemas que repercuten en la difícil situación*

*de los desplazados, entre los que se encuentra, por ejemplo, la falta de ayuda efectiva por parte del Estado.*

*Así, una vez detectados los distintos problemas que hacen que la política de ayuda a los desplazados devenga ineficaz, la Corte, con el propósito de precaver potenciales vulneraciones o amenazas a los derechos fundamentales de las personas desplazadas, impartió una serie de órdenes de carácter general, que están dirigidas a todas las personas desplazadas.*

*Las medidas generales para la protección de los desplazados y sus familias son las siguientes:*

**“PRIMERO.- DECLARAR** la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

**“SEGUNDO.- COMUNICAR**, por medio de la Secretaría General, dicho estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de los plazos que a continuación se indican:

“a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el

*mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.*

*“b. Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia.*

*“c. Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados.*

*“ **TERCERO.- COMUNICAR,** por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004.*

*“ **CUARTO.- ORDENAR** al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que*

fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia.

**“QUINTO.- ORDENAR** al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia.

**“SEXTO.- COMUNICAR**, por Secretaría General, la presente sentencia al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al Director del Departamento Nacional de Planeación, para lo de su competencia.

**“SÉPTIMO.- COMUNICAR**, por Secretaría General, la presente sentencia a la Ministra de Relaciones Exteriores, para lo de su competencia.

**“OCTAVO.- PREVENIR** a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley. Tales servidores públicos deberán atender oportuna y eficazmente las peticiones, en los términos de la orden décima de esta sentencia.

**“NOVENO.-** Comunicar la presente sentencia al Director de la Red de Solidaridad Social para lo de su competencia y **ORDENARLE** que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno señalada en el apartado 10.1.4. de esta sentencia y establezca mecanismos para verificar que ello realmente suceda”. (Negrillas del texto original). Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

De igual forma, la Corte Constitucional, en el citado fallo, también impartió una serie de directrices concretas en relación con el caso que fue objeto de estudio. Estas fueron:

**“DÉCIMO.-** En relación con las órdenes puntuales para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socioeconómico, la Red de Solidaridad Social, el Inurbe o quien haga sus veces, FUDUIFI o quien haga sus veces, INCORA o quien haga sus veces, así como las entidades encargadas de estos

*programas a nivel departamental y municipal, deberán contestar de fondo, de manera clara y precisa las peticiones presentadas por los actores en el presente proceso, teniendo en cuenta los siguientes criterios: }*

*“1) Incorporar la solicitud en la lista de desplazados peticionarios;*

*“2) Informar al peticionario dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud;*

*“3) Informar al peticionario dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda;*

*“4) Si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá;*

*“5) Si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, le informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento que seguirá para que lo reciba efectivamente.*

*“6) En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados”.*

*De lo expuesto, la Sala concluye que es evidente que existen una serie de directrices, tanto generales como particulares, que las autoridades administrativas están en la obligación de acatar en aras de hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, y en aras de lograr la superación de las condiciones sociales y económicas que rodean a esas personas.*

### **B. De los programas de asistencia para la población desplazada**

*En relación con los diferentes programas de asistencia y apoyo que el Estado ha diseñado para asistir a la población en desplazamiento, esta Corporación, se permite reiterar lo dicho*

sobre este punto en sentencia del 4 de septiembre de 2008. Exp. 2008-0619.

### **“Fase asistencia humanitaria**

*En esta fase se encuentran los programas de asistencia y apoyo que el Estado ha dispuesto para la población en situación de desplazamiento inmediatamente éste se produce. Se subdivide en los siguientes componentes: i) ayuda humanitaria de emergencia, ii) asistencia en salud y, iii) asistencia en educación.*

#### **3.2.4.1 Ayuda humanitaria de emergencia**

*Esta es la primera medida de atención ofrecida por el Estado a las personas desplazadas, y consiste en la ayuda temporal e inmediata que se les confiere para socorrerlas, asistirles y apoyarlas en la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, aseo personal, atención psicológica, alojamiento, transporte, elementos de hábitat, etc.*

*El Decreto 2569 de 2000, divide este componente en dos: i) ayuda inmediata, la cual se provee al desplazado una vez la entidad encargada de realizar la inscripción en el RUPD reciba la declaración de tal condición, y hasta que se expida el acto que decida sobre el registro (artículo 16), y, ii) ayuda humanitaria de emergencia que se confiere luego de que quede inscrita la persona en el RUPD (artículo 17).*

*El párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, establecía que: “A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio [máximo] de tres (3) meses, prorrogables [excepcionalmente por otros tres (3) más]”. Pero, la Corte Constitucional mediante sentencia C-278 de 2007 declaró inexecutable los apartes entre corchetes que preveían el límite temporal para la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, en el entendido de que ésta será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento. Como fundamento de tal decisión expuso los siguientes argumentos:*

*“En esa sentencia T-025 de 2004 la Corte reconoció la necesidad de seguir proveyendo ayuda humanitaria más allá de esos tres meses y hasta el momento en el cual se supere la situación de emergencia, en casos de “urgencia extraordinaria” o cuando los afectados “no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica” como sucede, por ejemplo, con los niños que no tienen acudientes, las personas de la tercera edad y las mujeres cabeza de familia.*

*Con el mismo fundamento, ya bajo la actual perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. **Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la 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 parar 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, 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, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

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 parágrafo 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.”

Recientemente en sentencia T-496 de 2007, la Corte Constitucional precisó los efectos de la anterior declaratoria de inexecutable sobre los apartes del Decreto 2569 de 2000 que reproducen o remiten a la disposición declarada inconstitucional en cuanto al término de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, señalando que frente a ellos operó el fenómeno del decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria, en razón de que sus fundamentos jurídicos fueron declarados inconstitucionales. Y concluyó: “i) a pesar de las restricciones presupuestales y los recursos escasos, la ayuda humanitaria de emergencia, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, debe ser garantizada por el Estado para que la población desplazada logre mitigar su apremiante situación; ii) la entrega de esta asistencia debe respetar de forma estricta el orden cronológico definido por Acción Social y sólo podrá hacerse entrega de forma prioritaria ante situaciones de urgencia manifiesta; iii) la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser evaluada en cada caso concreto, en especial cuando se trata de adultos mayores o madres cabeza de familia que no cuentan con los recursos económicos para su sostenimiento; y, iv) 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 esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento<sup>5</sup>.

*El Decreto 250 de 2005 “Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, dispuso que las entidades responsables del desarrollo de esta fase de atención, son la Red de Solidaridad Social – hoy Acción Social -, las entidades territoriales y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el cual debe propender por permitir el ingreso de los desplazados a cada uno de sus programas de asistencia y socorro a la niñez y a la familia que ha dispuesto para ellos.*

*La prontitud en la atención a las necesidades básicas de los desplazados inmediatamente se produce el evento que ocasiona el desplazamiento, debe caracterizar la acción de las entidades responsables, pues por el contrario desconocerían los derechos fundamentales de las personas que se hallan bajo tal condición, debido a que la tardanza en la asistencia implica para ellos el abandono y desprotección por parte del Estado que afecta su subsistencia digna.*

*Sin embargo, y tal como lo ha resaltado la Corte Constitucional en algunas oportunidades, para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados deben respetarse los turnos establecidos, pues de lo contrario, se produciría la violación del derecho a la igualdad de las demás personas que se hallan en tal condición de vulnerabilidad y están esperando la entrega de la ayuda, pero esto no significa que las autoridades estén exoneradas de informar la fecha en que harán entrega de la misma que debe darse dentro de un término oportuno y razonable.*

#### **3.2.4.2. Derecho a la Salud**

*La Ley 387 de 1997, en su artículo 19, numeral 4, estableció “El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.”.*

*Esta disposición fue reglamentada por el Decreto 2131 de 2003, el cual determina la cobertura de servicios de salud para la población desplazada, así: i) los que se encuentren afiliados al régimen contributivo, subsidiado o a régimen de excepción, serán atendidos por las entidades de aseguramiento en la entidad territorial receptora (artículo 3 y 4); ii) los que no estén afiliados a algún régimen, recibirán la prestación de los servicios de salud en las instituciones prestadoras públicas que determine la entidad territorial receptora, y excepcionalmente por instituciones privadas, previamente autorizadas por la entidad territorial (artículo 3 y 4); y, iii) la atención inicial de urgencias a los desplazados deberá ser prestada en forma obligatoria por las instituciones públicas o privadas de salud, aun cuando no se encuentren inscritos en el RUPD (artículo 5).*

---

<sup>5</sup> Sentencia T-496 de 2007.

*Para el cumplimiento de las anteriores previsiones, el parágrafo 1º del artículo 4º de este decreto, impone a los departamentos y distritos: i) mantener una base de datos actualizada que permita identificar a la población desplazada asegurada y no asegurada, e informar a las instituciones aseguradoras acerca de los afiliados que se encuentran en condición de desplazamiento dentro de su jurisdicción, para los fines antes señalados y, ii) informar a los municipios receptores acerca de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud del departamento o municipios certificados, disponible para la atención de dicha población.*

*El artículo 2 del mismo decreto, exige como requisito para recibir los servicios de salud que el desplazado se encuentre inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, pero en el caso de las personas afiliadas al régimen contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, o a un régimen de excepción, tal exigencia sólo será necesaria cuando requieran servicios distintos a la atención inicial de urgencias, a través de una red diferente a la contratada por la EPS, ARS o entidad administradora del régimen de excepción.*

*El Decreto 250 de 2005, impone al Estado la obligación de garantizar: i) la atención inicial de urgencias a los individuos u hogares desplazados, cuya inclusión en el RUPD se encuentre en proceso de valoración; ii) la atención en salud integral una vez sean incluidos en el RUPD; y, iii) acciones de salud pública y saneamiento básico en sus lugares de asentamiento. Igualmente, dispone que las entidades responsables de este componente son el Ministerio de la Protección Social y las Direcciones y Secretarías de Salud a nivel regional.*

### **3.2.4.3. El derecho a la educación**

*Según el artículo 67 de la Constitución Nacional “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.” Esta disposición permite vislumbrar que el derecho a la educación tiene dos connotaciones, primero, es un derecho de todos los habitantes del territorio nacional, y, segundo, es una obligación ineluctable e impostergable en cabeza del Estado, quien debe garantizar su prestación de manera progresiva, permanente y eficiente, dentro de unos estándares de calidad que aseguren el desarrollo integral del educando.*

*Conforme al artículo 67 de la Constitución Política<sup>6</sup> la educación obligatoria en Colombia que debe garantizar el Estado, es desde los cinco (5) a los quince (15) años de edad, y comprende mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*Pero, esta norma superior también impone a los padres de familia la responsabilidad frente a la educación de sus hijos, de modo que ellos no pueden impedir su acceso al servicio educativo, sino que por el*

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 67 CP. “(...) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”.

*contrario, deben propender porque sus hijos asistan a los planteles educativos de manera permanente.*

*En tratándose de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación alcanza mayor relevancia y se potencia la obligación del Estado de garantizarlo de manera inmediata, debido a que el abandono de su residencia a la que se ven sometidos, genera la interrupción intempestiva de su proceso de formación educativa.*

*El Decreto 2562 de 2001, reglamentó la Ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a los desplazados, el cual en su artículo 1º asignó a las entidades territoriales receptoras la obligación de garantizar su educación en los niveles de preescolar, básica y media, tanto en la fase de atención humanitaria, como en la de retorno o reubicación.*

*Este mismo decreto, exige como requisito para el acceso a los servicios educativos que el desplazado esté inscrito en el RUPD. Igualmente, dispone que los establecimientos de educación deben efectuar la matrícula de los educandos desplazados, sin exigir los documentos que se requieran a quien no esté en capacidad de aportarlos, en tal caso, las Secretarías de Educación serán las encargadas de gestionarlos en un plazo que no supere los 6 meses (artículo 2).*

*Y, en el artículo 6º establece: Una vez superada la atención humanitaria de emergencia y determinado el sitio de retorno o reubicación, la Secretaría de Educación del Departamento, Distrito o Municipio, según el caso, atenderá con prioridad a la población en edad escolar garantizando el cupo en los establecimientos educativos de su jurisdicción.”*

*Ahora, en relación con la prestación del servicio educativo a los niños menores de cinco (5) años, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, en atención a la obligación que le impuso el artículo 19, numeral 7 de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005 de incorporar a sus programas de atención a los menores desplazados, ha dispuesto los hogares comunitarios de bienestar familiar y hogares infantiles para prestarles asistencia educativa.*

### **3.2.5. Fase de estabilización socioeconómica**

*Esta fase está integrada por los programas tendientes a la generación de medios de sostenimiento económico y social para la población desplazada, dentro del marco del retorno voluntario al lugar de origen<sup>7</sup> o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas (artículo 17 Ley 387 de 1997). El Decreto 2569 de 2000 en su artículo 26 identificó tres componentes de esta fase de atención: i) acceso y tenencia de la tierra para fines productivos, ii) proyectos productivos y capacitación laboral y, iii) acceso a vivienda.*

---

<sup>7</sup> ARTICULO 28. DEL RETORNO. El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que voluntariamente desee retornar a sus lugares de origen, desarrollando los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica. Previo al proceso de retorno deberá realizarse una evaluación sobre las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar, y cuyo resultado se hará conocer a quien desea retornar. Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve.

### **3.2.5.1. Acceso y tenencia de la tierra para fines productivos.**

*El Decreto 2007 de 2001<sup>8</sup>, contempla en su artículo 5º los siguientes programas que se adoptarán para la población desplazada que manifieste interés de continuar desarrollando labores agropecuarias: i) predios de paso: el INCORA – hoy INCODER – debe destinar predios aptos para su explotación provisional, especialmente en zonas receptoras, para que los desplazados generen recursos que provean su subsistencia, mientras se evalúan las posibilidades de retorno o reasentamiento; y, ii) asentamientos temporales en predios sobre los que se haya declarado la extinción de dominio o que estén asignados provisionalmente al INCORA – hoy INCODER-.*

*Los anteriores programas son complementarios a la ayuda humanitaria y constituyen una medida para garantizar la subsistencia del grupo familiar desplazado hasta el retorno o reubicación, por ello, son transitorios y se conceden por un término máximo de tres (3) años. Los predios sólo pueden utilizarse para explotaciones agropecuarias transitorias.*

*La Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”, reguló lo concerniente a la entrega de subsidios para la compra de tierras, estableciendo que es una ayuda económica que se otorga por una sola vez a los pequeños productores que se postulen para recibirlo, en forma individual o colectiva, mediante la formulación de proyectos productivos financiera, ambiental, técnica y socialmente viables (artículos 21 y 56); se confiere a través de convocatorias abiertas mínimo dos veces al año, por medio de procedimientos de libre concurrencia, y es administrado por el INCODER, quien debe asesorar “a los campesinos, a sus organizaciones, a las entidades territoriales y a los operadores privados, en la identificación y adecuada formulación de los proyectos respectivos.” (artículo 58).*

*Para acceder al subsidio los interesados deben: a) Identificar previamente el predio a adquirir; b) Formular el proyecto productivo que se adelantará en dicho predio; c) Adelantar directamente el proceso encaminado a obtener un acuerdo sobre el precio y las condiciones de negociación con los propietarios de las tierras; d) Si los beneficiarios, el predio a adquirir y el proyecto se ajustan a los requisitos establecidos para la asignación del subsidio, y además se logra un acuerdo respecto del precio y las condiciones de negociación con los propietarios, los aspirantes procederán a postular la respectiva solicitud del subsidio ante el Incoder con ajuste a las normas que regulen la materia.” (artículo 60).*

*Frente a los requisitos para acceder al subsidio, el artículo 57 prevé: “Serán beneficiarios del subsidio los hombres y mujeres campesinos y los trabajadores agrarios, que tengan tradición en las labores rurales*

---

<sup>8</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7o., 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

*que se hallen en condiciones de pobreza o marginalidad, que deriven de la actividad agropecuaria, pesquera y/o forestal la mayor parte de sus ingresos y que carezcan de tierra propia o tuvieren la condición de minifundistas o simples tenedores de la tierra que requieran ampliar el tamaño de su producción pero que carecen de medios suficientes para acceder a este recurso.”*

*El INCODER debe verificar que el proyecto productivo presentado atienda los requisitos anteriormente señalados, si no los cumple, lo rechazará de plano, pero si los cumple, tiene que declararlo elegible y remitirlo para el proceso de calificación. (artículo 61).*

*El Decreto 2984 de 2007 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 del 25 de julio de 2007”, en su artículo 8º asignó al INCODER la función de abrir las convocatorias para la entrega de subsidios para la adquisición de tierras en beneficio de la población desplazada por la violencia, las cuales deben ser difundidas en coordinación con Acción Social.*

### **3.2.5.2. Proyectos productivos y capacitación laboral.**

*En relación con este componente, el deber mínimo del Estado es identificar las circunstancias especiales del desplazado, de acuerdo a sus habilidades, conocimientos y experiencia, con el objeto de establecer sus posibilidades concretas de emprender un proyecto productivo razonable o participar en forma productiva en un proyecto colectivo rural o urbano, y brindarle apoyo técnico y económico para su desarrollo, con el fin de que pueda proveerse el sostenimiento por su cuenta y prescindir de la asistencia Estatal. El Decreto 250 de 2005, al respecto dispuso:*

*“La cofinanciación de los programas y proyectos de generación de ingresos rural y urbano deberán contemplar los siguientes componentes:*

*1. Actividades de Preinversión: Identificación de las capacidades de apoyo al desarrollo económico y social, de las potencialidades y capacidades de los territorios y pobladores. Estos procesos de preinversión tendrán como finalidad la formación productiva de la población desplazada o su conversión en sujeto de crédito.*

*2. Actividades de Inversión: Puesta en marcha de proyectos de generación de ingresos relacionado con todos los procesos de financiación, acompañamiento técnico y social y estudio de mercado para la ejecución de proyectos productivos.*

*3. Actividades de Posinversión: Acompañamiento, asistencia, asesoría en la consolidación de los procesos. Formación de institucionalidad, organización empresarial y social y sostenibilidad ambiental.*

*Igualmente, dicho decreto señaló que las entidades responsables de promover, facilitar y desarrollar esta línea de acción en el ámbito rural son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y el Banco Agrario, y en el ámbito urbano el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.*

*El Banco Agrario tiene la obligación de promover y divulgar los*

*programas de crédito asociativo e individual con los que cuenta, cuya destinación es la financiación de proyectos productivos en el ámbito rural desarrollados por los desplazados, por lo tanto, una vez recibe la solicitud del crédito adelanta el estudio técnico, financiero, comercial y jurídico respectivo, y decide sobre su viabilidad o inviabilidad.*

*Por su parte, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a través del Fomipyme, cofinancia los programas y proyectos productivos de generación de ingresos a los desplazados, en el ámbito urbano, para lo cual abre convocatorias en las que deben postularse los interesados. Igualmente, Bancoldex cuenta con una línea especial de crédito dirigido a dicha población, que otorga a través de intermediarios financieros.*

*Dispone el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 que el Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.*

*De otra parte, en cuanto a la capacitación laboral y planes de vinculación laboral, el Decreto 250 de 2005 prevé que en el periodo de transición entre la decisión de retornar o reubicarse, se analizarán indicadores sociolaborales de la población desplazada, con el fin de realizar agrupamientos según sus vocaciones, experiencias, expectativas y habilidades, y “De acuerdo con dicho agrupamiento o con las necesidades productivas de la población desplazada, se adaptarán y desarrollarán procesos de formación y recalificación en el ámbito rural o urbano, con los contenidos y ciclos que demande el desarrollo de proyectos productivos o el acceso a oportunidades de vinculación laboral, en lo relacionado con capacitación técnica, habilitación laboral y asesoría para la formación empresarial.” El Decreto 250 de 2005 asignó la responsabilidad frente a este componente al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, en concordancia con el mandato del numeral 11 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, que ordena a esa entidad dar prioridad y facilidad a los desplazados para el acceso a sus programas de formación y capacitación técnica.*

### **3.2.5.3. Acceso a vivienda**

*La Ley 3 de 1991<sup>9</sup>, estableció el subsidio familiar de vivienda “como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley.” (artículo 6).*

*Los beneficiarios del subsidio son los hogares que se postulen para recibirlo en las convocatorias que se abran para tal efecto, y que carezcan de recursos económicos suficientes para adquirir una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma. (artículo 7).*

---

<sup>9</sup> “por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.”

*El Decreto 951 de 2001 “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.”, extendió el beneficio de subsidio de vivienda a los hogares desplazados que estén inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, disponiendo que los otorgantes del mismo son el INURBE – hoy FONVIVIENDA<sup>10</sup> – en el área urbana, y el Banco Agrario en el área rural.*

*Para acceder a tal beneficio, los desplazados tienen que postularse dentro de las convocatorias que abra FONVIVIENDA, entidad que en primer lugar evalúa que las postulaciones cumplan los requisitos de aceptación, y luego las califica asignándoles un puntaje, de acuerdo al cual las organiza secuencialmente para otorgar el subsidio en orden.*

*El Decreto 170 de 24 de enero de 2008, establece que los hogares desplazados postulados y calificados en las convocatorias abiertas por FONVIVIENDA para el subsidio familiar de vivienda de interés social, con cargo a los recursos de la población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, podrán ser atendidos en forma prioritaria hasta completar la totalidad de asignación a dichos hogares, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal.*

*El artículo 11 del Decreto 951 de 2001, modificado por el Decreto 2100 de 2005, dispone que el subsidio familiar de vivienda puede otorgarse a los desplazados para el pago de arrendamiento de un inmueble, durante un plazo máximo de 24 meses.*

*En aplicación del principio de concurrencia, las entidades territoriales deben formular y adoptar planes de vivienda para la población desplazada, pues así lo dispone el artículo 25 del Decreto 951 de 2001.*

*De otro lado, el Decreto 2675 de 2005 modificó parcialmente el Decreto 951 de 2001, en lo relacionado con el subsidio familiar de vivienda de interés social rural para la población desplazada por la violencia, previendo en su artículo 2:*

*Artículo 2°. Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia. Es el conjunto entre cinco (5) y hasta cien (100) soluciones de vivienda subsidiable, que podrá adelantarse dentro de las modalidades de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción en sitio propio o adquisición de vivienda, presentados y desarrollados por oferentes que cumplan con las normas legales vigentes para la construcción y la enajenación de vivienda. (subrayado fuera del texto)*

*En su artículo 3° determinó que las entidades oferentes de proyectos de vivienda rural son los municipios, distritos, departamentos o las dependencias que cumplan funciones de vivienda de interés social, los cabildos gobernadores de los resguardos indígenas y los consejos comunitarios de negritudes, legalmente constituidos, los cuales, en las convocatorias que abra la entidad otorgante del subsidio, pueden presentar la cantidad de proyectos que se requieran para postular a los hogares incluidos en el RUPD.*

---

<sup>10</sup> Creado por Decreto 555 de 10 de marzo de 2003.

*En el artículo 8, modificado por el Decreto 94 de 2007, dispone que “se podrán asignar subsidios de vivienda rural de los que trata el presente decreto por una sola vez posterior a la situación de desplazamiento por la violencia.”, y en el artículo 9, establece que los recursos que se asignen para la entrega de tal subsidio deben ser distribuidos a los hogares postulantes de los proyectos elegibles en orden secuencial de mayor a menor, de acuerdo al puntaje de calificación que hayan obtenido en la respectiva convocatoria.*

*Prevé en el artículo 10 que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el encargado de determinar las fechas de apertura y cierre de la o las convocatorias para la postulación de hogares desplazados por la violencia al subsidio familiar de vivienda de interés social rural, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”. M.P. María Nohemí Hernández.*

### **C. Del caso concreto**

*El recurrente solicita la protección de sus derechos a “a la vida en condiciones dignas y a la ayuda humanitaria permanente”, pues, a su juicio, tal asistencia debe prestarse de forma permanente hasta que logre el auto sostenimiento de su familia.*

*Dentro de este contexto, la Sala verifica que el demandante se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada y que, en efecto, ha venido recibiendo los diferentes componentes que integran la atención humanitaria de emergencia.*

*También está demostrado que en favor del núcleo familiar del actor fue dispuesto por parte de Acción Social la “entrega complementaria de la atención humanitaria de emergencia”, integrado por alimento y alojamiento.*

*En este sentido, es claro que lo que cuestiona el demandante es el hecho de que tal ayuda sea otorgada de forma temporal y no de forma permanente hasta que logre la sostenibilidad de su familia. Sobre este punto, vale la pena señalar que en lo que tiene que ver*

con la atención humanitaria de emergencia, el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 dispuso:

**“ARTICULO 15. DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA.** Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

PARAGRAFO. <Parágrafo **CONDICIONALMENTE** exequible. Apartes tachados **INEXEQUIBLES**> A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio de tres (3) meses, prorrogables.

La Corte Constitucional<sup>11</sup>, al examinar la constitucionalidad de la anterior norma, declaró inexecutable los apartes que consagraban una limitante en el tiempo para la prestación de la atención humanitaria de emergencia a la población desplazada.

La Sala concluye que si bien no existe una limitante temporal para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, dicha

---

<sup>11</sup> Sentencia C-287 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

*circunstancia no implica que las autoridades encargadas de la prestación de ese servicio, para efectos de prolongar la atención, no puedan verificar que, en realidad, subsisten las condiciones y circunstancias que dieron lugar a esa medida. Es decir, para la Sala aquellas órdenes encaminadas a comprobar la situación de desplazamiento están de acuerdo con las diferentes directrices emitidas por la Corte Constitucional sobre como deben atenderse los distintos problemas que rodean dicho fenómeno.*

*Para la Sala no cabe duda de que la atención humanitaria de emergencia, como bien lo dice la Corte Constitucional, no puede tener un límite en el tiempo, pero es necesario aclarar que la prestación de ese servicio se justifica en la medida en que existan personas que realmente se encuentren en una situación de desplazamiento, de acuerdo con la definición que trae el artículo 1º de la ley 387 de 1997. Esto es, si por cualquier circunstancia aquella persona catalogada de desplazada, sea bien por la gestión del Estado o por gestión propia, logra superar dicha condición, es evidente que no puede continuar siendo objeto de la atención humanitaria de emergencia.*

*Por esta razón, es claro que la Agencia Presidencial de Acción Social, para efectos de conceder la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia (que valga la pena aclarar es de carácter excepcional) y así prestar el servicio de forma continua, necesita corroborar, en cada caso en particular, que se siguen presentando las condiciones de vulnerabilidad que, en principio, dieron lugar a la prestación de ese servicio. Una forma idónea de comprobar dicha circunstancia, a juicio de la Sala, es la de practicar la respectiva visita domiciliaria a la persona que haya solicitado la prórroga, visita que, en el caso objeto de estudio, no ha tenido lugar, pues el demandante ni siquiera ha solicitado a la*

*autoridad competente ser objeto de la prórroga de la ayuda de emergencia.*

*En este sentido, es evidente que Acción Social, de acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el demandante, pues ha prestado y sigue prestando la ayuda humanitaria de emergencia.*

*Sin embargo, precisa la Sala que, para efectos de que la prórroga de dicha asistencia sea concedida, como al parecer pretende el demandante, es necesario que, en primer lugar, se acuda a la referida entidad para que haga la respectiva valoración de las condiciones necesarias para que ésta sea concedida, valoración que, valga la pena aclarar, debe hacerse de una forma flexible, siempre teniendo en cuenta que dicho servicio transitorio se encuentra previsto como una primera etapa para lograr sacar a las personas desplazadas de la situación de vulnerabilidad en que la que generalmente se encuentran, todo esto, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la adopción y ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.*

*Sobre este punto, la Sala verifica que en el expediente no obra prueba de que, en efecto, el accionante se haya presentado ante Acción Social para que le sea concedida la prórroga de la ayuda de emergencia que reclama. Entonces, lo pertinente es que el demandante acuda a la citada entidad para que, una vez se verifique, de la forma más expedita y con el mayor apremio, la subsistencia de las condiciones de vulnerabilidad, la prórroga sea concedida.*

*Por último, en relación con los servicios de salud, educación y aquellos programas relacionados con la fase de estabilización económica, tales como, acceso y tenencia de la tierra para fines*

*productivos, aquellos que tienen que ver con proyectos productivos y de capacitación laboral y los referentes al acceso a vivienda familia, a los cuales también pretende acceder el demandante, como bien lo dijo el A quo, no está demostrada vulneración o amenaza alguna por parte de las diferentes entidades que conforman el SNAIPD y que tienen a cargo la ejecución de esos programas, pues el actor, de acuerdo con el plenario, ni siquiera intentó poner en funcionamiento dicho sistema y, por tanto, mal podría predicarse responsabilidad para dichas entidades.*

*La Sala recuerda que, para efectos de hacerse acreedor a los beneficios y programas previstos en el SNAIPD, es necesario que el interesado despliegue determinadas conductas positivas, según el caso, en cuanto que el sistema no está diseñado para funcionar si no es requerido por las personas que, en efecto, lo necesitan.*

*En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

### **FALLA:**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia dictada el 28 de enero de 2009, por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que denegó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Yonni Román Cavíedes.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO. REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente al de ejecutoria de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**

*Presidente*

**SUSANA BUITRAGO**

**VALENCIA**

**MARÍA NOHEMÍ**

**HERNÁNDEZ PINZÓN**

*Ausente comisión de servicios*

**MAURICIO TORRES CUERVO**