

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## **CORTE CONSTITUCIONAL** **Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004** **y sus autos de cumplimiento.** **Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva**

### **AUTO 205 DE 2015**

#### **Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento:**

Solicitud de información al gobierno nacional acerca del componente de ayuda humanitaria, de acuerdo con lo ordenado en el auto 099 de 2013, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015)

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes

#### **ANTECEDENTES**

1. Mediante la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró que la población desplazada por la violencia se encuentra afectada por un estado de cosas inconstitucional, una vez verificada la falta de correspondencia entre, de una parte, los esfuerzos y las capacidades presupuestales e institucionales dispuestas por el Estado colombiano para atender a esta población y, de la otra, la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de sus derechos fundamentales.
2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”. En desarrollo de esta norma la Corte Constitucional

ha proferido numerosos autos de seguimiento para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia.

3. En el auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) esta Sala Especial de Seguimiento realizó un diagnóstico integral del componente de ayuda humanitaria en sus distintos momentos, esto es, en sus fases *inmediata* o de *urgencia*, de *emergencia* y de *transición*. En este pronunciamiento se identificaron los principales obstáculos en cabeza de las entidades territoriales y del Gobierno Nacional que impedían que la ayuda humanitaria se entregara a la población desplazada en términos oportunos, de manera integral y respetando el derecho a la igualdad; se recordó el contenido y el alcance de la ayuda humanitaria en el Derecho Internacional Público y en la jurisprudencia constitucional colombiana, especificando los escenarios en los que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital; se evaluaron los obstáculos identificados y la respectiva respuesta estatal para superarlos, en términos de los escenarios descritos a nivel jurisprudencial y, a partir de tal análisis, se declaró que persisten “un conjunto de falencias administrativas, presupuestales e institucionales que ponen en riesgo y/o vulneran el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada”<sup>1</sup>.

Esta Sala Especial de Seguimiento encontró que la entrega de la ayuda humanitaria *inmediata* depende de las particularidades de la respectiva entidad territorial y que no se está garantizando su entrega oportuna e integral en varias zonas del país. Incluso en los casos en los que las autoridades locales han entregado la ayuda *inmediata*, los tiempos de los procedimientos centralizados de registro y de entrega de la ayuda de *emergencia* -en cabeza del nivel nacional-, han imposibilitado la continuidad de la ayuda humanitaria en estas dos primeras fases y, con ello, han sobrecargado a las autoridades locales con la obligación de garantizar la entrega de la ayuda *inmediata* mientras se surten esos trámites. En esa medida, los recursos que las autoridades locales disponen para la atención de la población desplazada, en muchos casos se ven destinados a paliar sus necesidades básicas apremiantes, agotando así el presupuesto que es necesario para su estabilización socioeconómica. En otras ocasiones las entidades territoriales carecen de los recursos para seguir entregando la ayuda *inmediata* mientras se realiza el registro, de tal manera que la población desplazada queda desprotegida durante ese intervalo.

Por su parte, la Sala Especial encontró que la población desplazada tiene dificultades para acceder a la oferta institucional que se dispone en el territorio para solicitar y reclamar la ayuda de *emergencia*. También halló que se entrega de manera incompleta e inoportuna, con demoras que sobrepasan el año, incluso se prolongan hasta dos. La población desplazada se encuentra así afectada por una situación de dependencia económica frente a la entrega de esa ayuda; tiene que recurrir una y otra vez a la interposición de todos los recursos de ley para poder acceder a ella; se expone a tramitadores inescrupulosos que buscan sacar provecho de su situación de vulnerabilidad y ubica a aquellas personas que no

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

realizan tal “peregrinaje institucional” en una situación desfavorable en el momento de recibir la atención.

Finalmente, la ayuda humanitaria de *transición*, en lugar de cumplir un papel de soporte mientras la población desplazada supera la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado, la mantiene, por el contrario, en una situación de dependencia frente al apoyo estatal. Al recibir una ayuda que no se corresponde necesariamente con la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra y que se entrega de manera insuficiente, inoportuna y desarticulada con la fase de estabilización socioeconómica, la población desplazada se mantiene “estancada” en esta tercera fase de atención. Esta problemática se manifiesta “en el número elevado de recursos que se interponen, una y otra vez, para acceder a la ayuda humanitaria, haciendo que la intervención del Estado recaiga primordialmente en esta fase asistencialista”<sup>2</sup>.

A partir de la identificación de estas falencias, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 dictó una serie de medidas dirigidas a cada una de las fases de la ayuda humanitaria, con la finalidad de que las autoridades garanticen su entrega en términos oportunos, de manera integral y respetando el derecho a la igualdad y, con ello, ordenó al Gobierno Nacional la presentación de informes en los que diera cuenta de las medidas adoptadas en cumplimiento del auto 099 de 2013.

4. Atendiendo a los términos prescritos, el Gobierno Nacional presentó cuatro informes en respuesta a cada una de las órdenes dictadas, así: dos documentos en julio de 2013<sup>3</sup> y otros dos en agosto del mismo año<sup>4</sup>. Sumado a lo anterior, en el marco de los informes generales anuales que el gobierno nacional ha presentado a la Sala Especial de Seguimiento, la Unidad para Víctimas presentó, en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), un documento del estado actual de la política pública que consolidó los informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014<sup>5</sup>. Para la elaboración de este auto también se tuvo en cuenta la última medición de indicadores del Goce Efectivo de Derechos (GED) de la población desplazada realizada por la Unidad para las Víctimas<sup>6</sup>.

Los Organismos de Control, por su parte, allegaron los siguientes documentos: la Procuraduría General de la Nación presentó un informe en mayo de 2014<sup>7</sup> y

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>3</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe de respuesta a la orden 12 del Auto 099 de 2013*, presentado el 10 de julio de 2013; Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). *Ref.: Auto 099 de 2013*, presentado el 10 de julio de 2013.

<sup>4</sup> Gobierno Nacional (GN). *Respuesta Orden Segunda Auto 099 DE 2013*, presentado en agosto de 2013; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe de seguimiento sobre las medidas adoptadas en el componente de ayuda humanitaria, según lo dispuesto por el auto 099 de 2013. Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, presentado el 30 de agosto de 2013.

<sup>5</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*, Bogotá.

<sup>6</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, Bogotá.

<sup>7</sup> Procuraduría General de la Nación (PGN). *Informe cumplimiento del auto de fecha 28 de abril de 2014*, presentado en mayo del 2014.

la Defensoría del Pueblo lo allegó en marzo de 2015<sup>8</sup>. La Contraloría General de la República allegó dos documentos durante el 2013 y 2014<sup>9</sup> y presentó la primera encuesta nacional de verificación de los derechos de las víctimas, en 2015<sup>10</sup>. Finalmente, se tuvo en cuenta el documento de la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011* presentado en agosto de 2014<sup>11</sup>.

5. Una vez revisada la información descrita, esta Sala Especial de Seguimiento encontró que en el componente de ayuda humanitaria, a pesar de la puesta en marcha de la estrategia MAARIV, de las acciones desarrolladas para la adopción del *Sistema de Corresponsabilidad* entre las entidades nacionales y territoriales, y de las demás actuaciones realizadas para darle cumplimiento al auto 099 de 2013, se siguen presentando algunas de las falencias identificadas en las tres fases de la ayuda humanitaria.

Con la finalidad de profundizar en tales problemáticas y de recopilar los insumos necesarios para el seguimiento que se realiza a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, esta Sala Especial ordenará a las autoridades responsables que presenten información actualizada, precisa y concreta frente al estado actual de dichas dificultades, las cuales se expondrán con algo más de detalle en las siguientes

### CONSIDERACIONES

6. El Gobierno Nacional informó en agosto de 2013 que ha venido trabajando en la construcción del *Sistema de Corresponsabilidad* (SIC) entre las entidades de orden nacional y las entidades territoriales para la implementación de los distintos componentes de la política pública para las Víctimas<sup>12</sup>. El SIC incluye el componente de ayuda humanitaria, con especial énfasis en las etapas de *urgencia* y de *transición* (alojamiento), por tratarse de las fases en las que las entidades del orden nacional y territorial tienen que articularse para su entrega.

El SIC debió estar reglamentado a nivel nacional en el mes de octubre de 2013 y, a nivel territorial, el proceso debió haber culminado en los meses de noviembre y diciembre del mismo año<sup>13</sup>. La Unidad para las Víctimas le informó a esta Sala Especial que “el resultado del ejercicio de validación y la reglamentación del Sistema le será remitido a fin de dar cuenta del proceso”<sup>14</sup>,

---

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo (DP). *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*, marzo de 2015.

<sup>9</sup> Contraloría General de la República (CGR). *Informe De Seguimiento A La Sentencia T-025 De 2004, AUTO DEL 28 DE ABRIL DE 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014; Informe de auditoría. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las víctimas – UARIV (vigencia fiscal 2012)*. Diciembre de 2013

<sup>10</sup> Contraloría General de la República (CGR). *Primera encuesta nacional de víctimas cgr-2013. Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia*, enero de 2015.

<sup>11</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM). *Primer informe al Congreso de la República, 2013- 2014*, presentado en agosto del 2014.

<sup>12</sup> El SIC es la herramienta principal que debe definir y precisar las “reglas, procedimientos, criterios y mecanismos que permiten una mejor coordinación en la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad necesarios para la gestión de las diferentes acciones de la política pública de víctimas del conflicto armado” GN, *ibid*, *Respuesta Orden Segunda Auto 099 DE 2013*, pág. 11

<sup>13</sup> GN, *ibid*, *Respuesta Orden Segunda Auto 099 de 2013*, pág. 10 (Cronograma de Validación).

<sup>14</sup> GN, *ibid*, *Respuesta Orden Segunda Auto 099 de 2013*, págs. 9-10.

sin que hasta el momento sea posible concluir, a partir de los documentos presentados, que este proceso haya finalizado.

La Unida para las Víctimas, no obstante, ha avanzado de manera transitoria en la implementación de un estrategia para apoyar a las entidades territoriales en relación con la entrega de la ayuda *inmediata* a la población desplazada, así: en el 2010, siguiendo los lineamientos definidos en la Resolución 2348 de 2012<sup>15</sup> y, en el 2014, a partir de la Resolución 00271 de 2014 –a pesar de que para esta fecha el Gobierno Nacional ya esperaba que el SIC estuviera en funcionamiento-<sup>16</sup>. La Unidad para las Víctimas expone con ello los logros alcanzados a través de estos mecanismos de subsidiariedad, diferenciando el apoyo que prestó a las entidades territoriales en especie, en dinero y el apoyo en materia de alojamiento a través de la adecuación y construcción de centros colectivos (albergues), para las vigencias 2012-2014<sup>17</sup>.

A partir de estas acciones la Unidad para las Víctimas buscó solucionar las falencias que recaen en las entidades territoriales<sup>18</sup>; la ausencia de acompañamiento a los municipios parte de las entidades del orden departamental y nacional de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad<sup>19</sup>; y la imposición de cargas

---

<sup>15</sup> Las acciones realizadas en esta vigencia incluyeron la aprobación de proyectos de apoyo financiero en respuesta a las solicitudes elevadas por parte de las entidades territoriales en materia de ayuda humanitaria, en cumplimiento de la orden 2 del auto 383 de 2010, de una parte y, de la otra, la realización de un ejercicio de focalización que permitió identificar qué entidades territoriales requerían del apoyo presupuestal en materia de ayuda inmediata, debido a dificultades presupuestales y al índice de presión en sus territorios.

<sup>16</sup> “Para el 2013, la aplicación del principio de subsidiariedad en atención humanitaria inmediata a población víctima del desplazamiento forzado continuará realizándose de acuerdo a la Resolución 2348 de 2012, sin embargo para los años siguientes será ajustada de acuerdo al decreto reglamentario que sobre el Sistema de Corresponsabilidad en general se expedirá próximamente”. GN, *ibid*, *Respuesta Orden Segunda Auto 099 de 2013*, pág. 30. Para el 2014, la UARIV informó que “se adelantó una focalización mediante estudio técnico, que permitió identificar las entidades territoriales que carecían de capacidad fiscal, técnica y administrativa para atender a las víctimas, susceptibles de apoyo subsidiario. Con base en esta información se remitió comunicación a 185 entidades territoriales informando de su focalización para apoyo subsidiario en la atención de las víctimas para la etapa de la inmediatez”. UARIV, *ibid*, *Informe Integrado*, pág.130.

<sup>17</sup> “Desde 2012 hasta noviembre de 2014, la Unidad para las Víctimas entregó atención humanitaria inmediata en especie, en apoyo a entidades territoriales, a 24.505 familias víctimas por eventos ocasionados en el marco del conflicto armado interno”. UARIV, *ibid*, *Encuesta de goce efectivo de derechos*, pág. 67. En el año 2013, 154 municipios firmaron acuerdos institucionales con la Unidad para las Víctimas para recibir el apoyo subsidiario en dinero que alcanzó un valor total de \$1.070.215.000 entregados a 101 municipios que hicieron solicitudes. Este apoyo fue entregado a 1.882 hogares // Durante el año 2014 se adelantó una focalización para la vigencia 2014, mediante estudio técnico, que permitió identificar las entidades territoriales que carecían de capacidad fiscal, técnica y administrativa para atender a las víctimas, susceptibles de apoyo subsidiario. Con base en esta información se remitió comunicación a 185 entidades territoriales informando de su focalización para apoyo subsidiario en la atención de las víctimas para la etapa de la inmediatez. Al mes de mayo 8 municipios entregaron la documentación completa requerida para iniciar el proceso de apoyo y 51 municipios enviaron al menos 1 documento”. UARIV, *ibid*, *Informe Integrado*, págs. 129-130. Finalmente, en lo concerniente a la adecuación y construcción de centros colectivos (albergues), “en el año 2013 se iniciaron 19 proyectos en 14 municipios de 6 departamentos del país que tuvieron una inversión de \$1.426.934.698. Por último, entre enero y noviembre de 2014, se han intervenido 26 proyectos (19 de los cuáles iniciaron en 2013) en 20 municipios de 08 departamentos por valor de \$(2.047.981.975)”. UARIV, *ibid*, *Encuesta de goce efectivo de derechos*, pág. 67.

<sup>18</sup> “Las autoridades municipales responsables ni siquiera cuentan con procedimientos definidos para entregar la ayuda inmediata o los procedimientos con los que cuentan son muy precarios o no reflejan una planificación adecuada (...) En otros casos, la no entrega de la ayuda inmediata a la población desplazada responde a la falta de voluntad de las administraciones locales para prestar la ayuda o a la no ejecución de los recursos que han sido asignados para entregar la ayuda inmediata”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>19</sup> “Esta problemática se ha visto reflejada en casos en los que se presenta una completa descoordinación entre el nivel nacional y el territorial, de tal manera que la población desplazada se ve expuesta a un completo abandono estatal al no recibir atención ni de la alcaldía municipal, el departamento o la Nación”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

excesivas a las entidades territoriales mientras se realizan los trámites de valoración de la solicitud de inscripción en el registro y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia de manera centralizada desde el nivel nacional.

**6.1.** Esta estrategia desarrollada por la Unidad para las Víctimas, sin embargo, no ha logrado superar del todo los obstáculos que se identificaron en la fase *inmediata*. De acuerdo con la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*, a pesar del número de acuerdos firmados entre la UARIV y las entidades territoriales, todavía persisten problemas de planeación territorial en varias regiones del país para garantizar la entrega de la ayuda *inmediata* (i.e. Departamentos como Risaralda, Vaupés, Norte de Santander y Arauca<sup>20</sup>). Sumado a lo anterior, en los casos en los que se implementaron los acuerdos definidos en las mencionadas resoluciones, se mantienen las dificultades en cabeza de las autoridades locales para ejecutar los recursos previstos en tales instrumentos (Cúcuta<sup>21</sup>, Valledupar<sup>22</sup> y Sardinata<sup>23</sup>). En efecto, de acuerdo con la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*: “la ejecución es insuficiente frente a las necesidades: se han suscrito 154 acuerdos por \$10,3 mm, [pero] se ejecutaron \$1.2 mm en 95 municipios, donde se beneficiaron 2.221 hogares”<sup>24</sup>.

Ahora bien, la suscripción de los acuerdos no ha sido acompañada en todos los casos del respectivo seguimiento y monitoreo por parte de la UARIV. En consecuencia, a pesar de “que se han registrado avances con la suscripción de acuerdos institucionales, las entidades territoriales no prestan los servicios conforme a lo dispuesto legalmente: en algunos casos el alojamiento se provee sólo por quince días, se suministran kits incompletos, se omiten lapsos legales y no siempre se verifican condiciones de vulnerabilidad”<sup>25</sup>.

La Defensoría del Pueblo encontró, en la misma dirección, que a pesar de “las reglamentaciones emitidas con posterioridad al Auto 099 de 2013, los municipios aún no cuentan con procedimientos expeditos y presupuestos para la entrega de esta ayuda [*inmediata*], o los mismos son muy precarios”<sup>26</sup>. Así lo ejemplifica con los casos de Bello<sup>27</sup>, Pereira<sup>28</sup> y Tunja<sup>29</sup>.

---

<sup>20</sup> “En municipios receptores de población desplazada [en estos departamentos] no se cumple con la obligación de entregar la ayuda humanitaria inmediata, argumentando la falta de contratos o recursos para atender la emergencia. En este sentido, por razones de “tramitología” para suscribir los contratos con los operadores o problemas de financiamiento no hay albergues suficientes para garantizar el alojamiento temporal de las víctimas de desplazamiento forzado mientras la UARIV adelanta la valoración de la declaración”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 486.

<sup>21</sup> “Del acuerdo suscrito por \$300 millones, solo se ejecutó un valor de \$54 millones”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 135.

<sup>22</sup> “El acuerdo no se ejecutó porque se suscribió al finalizar el año”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 135.

<sup>23</sup> “En Sardinata la población no cumplía los requisitos y sólo se benefició a un hogar de 19 previstos”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 136.

<sup>24</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 133.

<sup>25</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 135.

<sup>26</sup> DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág. 20.

<sup>27</sup> “9 núcleos familiares en situación de desplazamiento, asentados en Bello (Antioquia), vieron prolongada la urgencia de los días posteriores al desarraigo, debido a que la alcaldía, a pesar de las solicitudes efectuadas, omitió la entrega de la ayuda humanitaria inmediata”. DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág. 20.

<sup>28</sup> “La Alcaldía de Pereira cuenta con un solo albergue para garantizar el componente de alojamiento a la población en situación de desplazamiento. Cada vez que el contrato finaliza se presentan moras en la renovación del mismo, ocasionando que a las víctimas de desarraigo no les sea garantizado el albergue temporal de la atención humanitaria inmediata. Igual acontece con el componente de alimentación”. DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág. 21.

<sup>29</sup> “La Defensoría del Pueblo atendió el caso de una mujer cabeza de familia, víctima de desplazamiento forzado, que solicitó la atención humanitaria inmediata, y en el Alcaldía de Tunja le fue entregado un documento

En esa medida, a pesar de los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Nacional para aplicar el principio de subsidiariedad, se siguen reproduciendo las falencias en la fase *inmediata* de la ayuda humanitaria como consecuencia de las dificultades en la ejecución de los recursos en cabeza de las autoridades locales; de la falta de acompañamiento a los municipios por parte de los departamentos y de la Nación y de los problemas de cobertura de la estrategia gubernamental<sup>30</sup>. Así las cosas, la persistencia de estas fallas pone de manifiesto a su vez algunos obstáculos en la aplicación de los principios de coordinación<sup>31</sup> y de corresponsabilidad<sup>32</sup>.

En última instancia, los Organismos de Control coinciden en que las entidades territoriales no cuentan con la capacidad para entregar de manera integral la ayuda humanitaria *inmediata* -a pesar de las normas legales y reglamentarias que así lo establecen-, y que el acompañamiento de las gobernaciones y de la Nación es insuficiente e inadecuado para garantizar su entrega en términos de igualdad e integralidad -incluso se han registrado casos de devolución de alimentos a Bogotá, porque las autoridades locales no han podido o no han asumido el transporte de la ayuda hacia las zonas rurales o más aisladas (i.e. Litoral Pacífico), de tal manera que este procedimiento no sólo aumenta los costos del traslado de la ayuda, provoca menor eficiencia y oportunidad en la respuesta del Estado, sino que incrementa los niveles de vulnerabilidad de la población y la somete así a un mayor riesgo<sup>33</sup>. El Gobierno Nacional, por su parte, insiste en la responsabilidad de las entidades territoriales de prestar esa ayuda, al tiempo que reconoce que no cuentan con la capacidad para hacerlo de manera integral y adecuada<sup>34</sup>.

---

autorizando la entrega de dos colchonetas usadas. El Defensor Regional realizó la correspondiente solicitud a la alcaldía para que cumplan con su obligación de atender a las víctimas de desarraigo (...)A la fecha, no ha recibido la atención a que tiene derecho”. DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág 21.

<sup>30</sup> Esta situación responde, entre otras razones, a la concentración de la suscripción de los acuerdos en determinadas regiones del país (Antioquia, Cauca, Chocó y, en menor medida, Caquetá), de tal manera que persisten amplias zonas en las cuales, a pesar de haber sido focalizadas por la UARIV para el apoyo subsidiario en materia de ayuda inmediata, las autoridades locales no cumplen los trámites ni envían la documentación necesaria para iniciar el proceso de apoyo. UARIV, *ibid*, *Informe Integrado*, págs. 127-130

<sup>31</sup> “El 12 de julio de 2012 llegó a Cali un primer grupo de 35 indígenas miembros de esa comunidad [Embera Katio de Pueblo Rico – Risaralda], quienes luego de recibir una primera atención, fueron retornados a sus territorios sin condiciones adecuadas el 27 de julio de 2012 // En mayo de 2013 se desplazaron nuevamente 218 indígenas dentro de los cuales algunos se encuentran en la etapa de valoración de la declaración, otros fueron incluidos en el RUV y a otros les fue negada la inclusión. // Debido a la falta de atención de este segundo desplazamiento, la Defensoría del Pueblo solicitó la atención de los miembros de su comunidad que se encuentran en Cali, ante lo cual la Alcaldía argumentó que ya no era de su competencia porque ya habían pasado más de 3 meses desde su desplazamiento. La UARIV a su vez expuso que era competencia del municipio”. DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág 25.

<sup>32</sup> La Defensoría del Pueblo encontró que en Mitú “los entes territoriales del nivel municipal y departamental no tenían claras sus obligaciones con la población en situación de desplazamiento y la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia”. DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág 22. Y, en términos generales, la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* señaló que “la UARIV no siempre realiza seguimiento para verificar el cumplimiento de las obligaciones de corresponsabilidad, en particular de las gobernaciones”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 136

<sup>33</sup> Para la Contraloría General “la falta de capacidad o recursos de algunas entidades territoriales sumado a la ausencia de procedimientos y poco acompañamiento de los entes departamentales y nacionales puede ser la causa de esta fuerte diferencia en la cobertura de estas ayudas [inmediata y de emergencia], ya que una vez registrado el grupo familiar, la recepción de al menos un componente de ayuda humanitaria [de emergencia] se duplica con creces”. CGR, *ibid*, *Primera encuesta nacional de víctimas cgr-2013*, pág. 100

<sup>34</sup> De acuerdo con el Gobierno Nacional: “las entidades territoriales deben diseñar estrategias que le permitan atender oportunamente a la población en la fase inicial de la emergencia. Los esfuerzos de las entidades territoriales deben dirigirse principalmente a la entrega de los componentes de alojamiento y vestuario pues son los que presentan la tasa más baja de entrega en relación con las solicitudes efectivas. Además, es evidente que

**6.2.** La *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* y la Defensoría del Pueblo también encontraron que persisten algunos de los problemas relacionados con la centralización y la demora en los trámites para la valoración y la notificación de las decisiones de inclusión en el R.U.V., con el consecuente retraso en la entrega de la ayuda de emergencia y la sobrecarga en las entidades territoriales, las cuales tienen la obligación de garantizar la entrega de la ayuda *inmediata* hasta que se surtan esos procedimientos (Decreto 4800 de 2011, artículo 108). Lo municipios no pueden garantizar la continuidad de la entrega de la ayuda *inmediata* durante todo el tiempo que tardan los trámites a nivel central -que no siempre cumplen los términos legales-, y así se ven forzados a suspenderla a pesar de que las personas desplazadas no han recibido la ayuda de *emergencia* (i.e. Arauca, Cesar, Guainía, Norte de Santander, Risaralda y Vaupés<sup>35</sup>).

Estas falencias se reflejan en las últimas mediciones del Goce Efectivo de Derechos (GED) de la población desplazada. Si bien se han presentado algunos avances en relación con las encuestas anteriores, el porcentaje que ha recibido todos los componentes de la ayuda humanitaria inmediata todavía es reducido, de tal manera que las autoridades no están garantizando su entrega a las personas desplazadas de manera integral y respetando el derecho a la igualdad<sup>36</sup>.

Las experiencias aprendidas hasta al momento ponen de manifiesto que: (a) las entidades territoriales no cuentan con la capacidad para entregar la ayuda humanitaria *inmediata* en términos de integralidad e igualdad, tal como ocurre con los municipios que tienen mayores restricciones presupuestales, institucionales y administrativas –como es el caso de aquellos clasificados en categorías 5 y 6 y/o que se encuentran bajo la ley 550 de 1999 -; (b) que la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad -mediante la implementación de las resoluciones 2348 de 2012 y 00271 de 2014-, ha tenido un impacto reducido como consecuencia de la complejidad del procedimiento y la debilidad en la capacidad técnica en el nivel local, especialmente en municipios con categorías 5 y 6; (c) que los procedimientos recogidos en esas resoluciones no logran ser atendidos por todas las entidades territoriales a las que están dirigidos; (d) que en los casos en los que se suscriben los acuerdos éstos no siempre se ejecutan por debilidades de

---

las entidades territoriales no están en capacidad de entregar la totalidad de los componentes pues de las solicitudes totales tan solo entregó al 63,7% de los hogares”. UARIV, *ibid*, *Encuesta de goce efectivo de derechos*, pág. 71.

<sup>35</sup> DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág 22; CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 486.

<sup>36</sup> Según la encuesta del Gobierno Nacional: “el 55,4% de la población víctima solicitó atención humanitaria en algún componente en la etapa inmediata [Alimentación 47,2%; Alojamiento 28,2%; Vestuario 11,1%; Kit de habitabilidad 33,4%] (...) Es importante tener en cuenta que un 80,8% accedió a algún componente de la subsistencia mínima y el 63,7% recibió la totalidad de los componentes (medido sobre los hogares que lo solicitaron)”. UARIV, *ibid*, *Encuesta de goce efectivo de derechos*, pág.83.

De acuerdo con los datos presentados por la Contraloría General: “del total de personas que interpusieron solicitud para acceder a un componente de la AHI (360,174), el 34% recibió todos los componentes (122,587)”. CGR, *ibid*, *Primera encuesta nacional de víctimas cgr-2013*, pág. 91

Ahora bien, la Contraloría General llama la atención acerca del universo que fue tenido en cuenta para el cálculo de este indicador -tanto en su encuesta como en la del Gobierno-, el cual mide únicamente a la población que ha solicitado la ayuda. La Ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, por el contrario, son claros en sostener que la población desplazada tiene derecho a la ayuda inmediata por el sólo hecho de la declaración ante el Ministerio Público, sin exigir de por medio la solicitud. Por esta razón ambas encuestas descartan de su universo de medición los grupos familiares que no solicitaron la ayuda. CGR, *ibid*, *Primera encuesta nacional de víctimas cgr-2013*, págs. 91-94.



planeación, ejecución y de gestión de los municipios, de una parte y, de la otra, la atención prestada por las entidades territoriales no se realiza conforme a lo dispuesto legalmente; (e) que el Gobierno Nacional insiste en realizar los procesos centralizados de valoración de las solicitudes y de entrega de las ayudas humanitarias, que no siempre cumplen con los términos legales y con ello sobrecargan a las entidades territoriales. Esta Sala Especial de Seguimiento, por lo tanto, va a ordenar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que responda a las siguientes preguntas:

- (i) ¿Cómo va a garantizar el Gobierno Nacional que la puesta en funcionamiento del *Sistema de Corresponsabilidad* (SIC) se adecúe con las capacidades institucionales, administrativas y presupuestales de las entidades territoriales, de tal manera que las nuevas responsabilidades que la Ley 1448 ha establecido en su cabeza en materia de ayuda humanitaria *inmediata* y de *transición*, se encuentren acompañadas de los recursos necesarios para su implementación, tal como advirtió esta Corporación en el auto 099 de 2013<sup>37</sup>?; (ii) ¿Por qué razón todavía no se ha implementado el *Sistema de Corresponsabilidad* (SIC), para qué fecha se tiene prevista su puesta en marcha y con qué procedimiento especial cuenta la UARIV para atender situaciones particulares de municipios categorías 5 y 6 o que se encuentran bajo ley 550 con el fin de garantizar prioridad al derecho a la asistencia humanitaria de la población?

Ahora bien, la cantidad de desplazamientos forzados se han reducido en los últimos años y los focos de recepción de la población desplazada se han concentrado en determinadas zonas del país, de tal manera que las necesidades de la población desplazada en esta etapa de la atención *inmediata* parecen haberse reducido, focalizado y transformado en determinadas entidades territoriales<sup>38</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de las experiencias aprendidas hasta el momento con la implementación de la estrategia de subsidiariedad para apoyar a las autoridades locales, esta Sala Especial va a ordenar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que responda a las siguientes preguntas:

---

<sup>37</sup>Vale la pena recordar que esta Sala Especial de Seguimiento advirtió que el nuevo marco normativo “no puede traducirse en ningún momento en que el Estado incumpla su obligación de atender a la población desplazada en los días y semanas que siguen al desarraigo, a través de una reglamentación que descargue a la Nación de tal responsabilidad atribuyéndola a unas entidades territoriales que no se encuentra en capacidad de cumplirlas (...) Es inaceptable que la implementación de un modelo de corresponsabilidad se traduzca en que la garantía del derecho al mínimo vital de la población desplazada quede supeditada a las circunstancias y capacidades dispares de cada entidad territorial. Esta Sala rechaza enfáticamente que si la entidad territorial no entrega la ayuda inmediata o de urgencia, sea por la razón que sea, la población desplazada quede a la deriva, desprotegida mientras se realiza el registro”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>38</sup>En los hechos registrados en Buenaventura entre el 2013 y 2014, así como en la región del Catatumbo durante el primer semestre de 2014, se registró una creciente tendencia de la población desplazada a no ocupar los albergues por preocupaciones relacionadas con los niveles de exposición y seguridad, generando así un reto institucional para la identificación y atención oportuna y adecuada de las personas desplazadas ubicadas en diferentes sectores de la ciudad. En estos casos la población denunció ante los Comités de Justicia Transicional la restricción impuesta por actores armados sobre la población en cuanto a la reclamación de la ayuda humanitaria inmediata.

Información extraída de la mesa de trabajo en la que participaron los miembros de la Sala Especial de Seguimiento, la Defensoría del Pueblo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia (ACNUR), organizada por el órgano de control, el 07 de mayo de 2014.

(iii) ¿Considera el Gobierno Nacional que, en lugar de insistir en el tipo de procedimientos complejos recogidos en las mencionadas resoluciones que buscan contar con la participación de las entidades territoriales, los cuales no siempre son eficaces ni oportunos, no sería más adecuado, por el contrario, que el nivel nacional dé una respuesta directa en esta fase de la atención, toda vez que posee una mayor capacidad de reacción y que, en última instancia, conserva la obligación principal de garantizar la subsistencia mínima de la población desplazada por la violencia, tal como explicó esta Corporación en el auto 099 de 2013<sup>39</sup>?; (iv) De adoptar una estrategia de este tipo, ¿cuáles serían las necesidades administrativas, logísticas y presupuestales para que el Gobierno Nacional asuma de manera directa y sin la intermediación de las entidades territoriales la entrega de la ayuda humanitaria *inmediata* en los municipios donde se han reiterado y focalizado las necesidades de la población desplazada en esta etapa de la atención?

7. El Gobierno Nacional expuso la nueva estrategia que ha implementado con vocación de sostenibilidad, integralidad y cobertura nacional, buscando así facilitar el acceso de la totalidad de la población desplazada a la ayuda humanitaria de *emergencia y transición* a lo largo y ancho del país, a partir de un análisis que permite identificar sus carencias actuales en relación con su subsistencia mínima y así definir la entrega de la ayuda humanitaria de acuerdo con sus condiciones de vulnerabilidad<sup>40</sup>. Se trata del *Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas* – MAARIV que la Unidad para las Víctimas puso en marcha a partir del 23 de marzo de 2013<sup>41</sup>. Este modelo comprende esquemas de atención presenciales (Direcciones Territoriales,

---

<sup>39</sup> En el auto 099 de 2013 esta Corporación precisó que la necesidad de implementar un modelo de corresponsabilidad “no desliga a la Nación bajo ninguna circunstancia de su obligación de garantizar el acceso efectivo de la población desplazada a sus derechos, y de manera especial por su estrecha relación con el derecho fundamental al mínimo vital, a la ayuda humanitaria durante el lapso que demora el registro; así lo ha plasmado el legislador en otras ocasiones [ley 1190 de 2008] // En los asuntos que son de interés nacional, tal como ocurre con el fenómeno del desplazamiento forzado [SU-1150 de 2000], la Nación conserva sus potestades de intervención: “sería un despropósito que un asunto de interés general se regule por criterios seccionales o locales” [C-497ª de 1994] . En estos casos “la intervención de los órganos del nivel nacional se justifica, no tanto con fundamento en el principio de subsidiariedad, sino con fundamento en que se trata de un asunto que rebasa el mero interés municipal y es por el contrario un asunto de interés nacional” [A. 383 de 2010]. Incluso si se considera que es un asunto local, “la Nación está llamada a apoyar e intervenir en la gestión de las entidades territoriales que carecen de la capacidad presupuestal o institucional para cumplir a cabalidad sus obligaciones constitucionales o legales” [A. 383 de 2010]. De todas formas, la Nación sigue siendo el primer responsable en la garantía de los derechos de la población desplazada, sobre todo si lo que está en juego es la subsistencia mínima mientras se hace el registro. Esta posición fue adoptada por esta Corporación en el 2009 [A. 314] y reiterada en el 2010 [A. 383]”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>40</sup> “Para conocer las necesidades y las capacidades de cada hogar, se construirá de manera conjunta con las víctimas un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). Para efectos de la atención humanitaria, los PAARI recopilarán información sobre las carencias en la subsistencia mínima de los hogares. Esta información, junto con la proveniente de otros registros administrativos, es la base para medir las carencias en los componentes de la subsistencia mínima y para programar la entrega de montos de transferencias monetarias de atención humanitaria”. UARIV, *ibid*, *Encuesta de goce efectivo de derechos*, pág. 92. Ahora bien, con corte a mayo del 2014, los resultados son los siguientes: “entre marzo de 2013 y abril de 2014 se han formulado un total de 404. 156 Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral- PAARI a nivel nacional y se ha brindado atención a 1’272.029 víctimas de desplazamiento forzado”. UARIV, *ibid*, *Informe Integrado*, pág. 132.

<sup>41</sup> “El MAARIV proyecta la realización de un PAARI de forma anual a las víctimas y el reporte del total de PAARIs efectuados se genera de manera mensual // La información de las carencias y necesidades particulares de cada uno de los hogares que son acompañados a través del MAARIV, permite identificar las barreras que tiene la población víctima del desplazamiento forzado para acceder a la oferta existente y establecer los vacíos de dicha oferta institucional”. UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, pág 29.

Centros Regionales, Puntos de Atención y enlaces en los municipios donde no se cuente con los anteriores espacios); no presenciales (i.e canales telefónicos) y móviles (i.e. jornadas de atención). De acuerdo con el gobierno, “con la construcción de los 43 Centros Regionales, y con las estrategias complementarias de puntos de atención [99], jornadas móviles y enlaces municipales [900] se cubriría todo el país<sup>42</sup>.

Como parte de la implementación de este modelo, el Gobierno Nacional también afirmó que cuenta con un *Protocolo para que la población desplazada/confinada tenga garantizado el acceso a la ayuda humanitaria*, ajustado a los estándares del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos señalados en el Auto 099 de 2013, en circunstancias en las que su entrega se dificulta “a causa de la existencia de minas antipersonal o munición abandonada sin explotar (MAP/MUSE), imposición de patrones por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y/o enfrentamientos armados entre éstos”<sup>43</sup>. Para este *Protocolo* la Unidad cuenta “con un equipo de profesionales ubicado a nivel nacional y territorial en cada una de las 20 Direcciones Territoriales de la entidad”<sup>44</sup>; no obstante, la responsabilidad de entregar la ayuda humanitaria en estas circunstancias, según el Gobierno Nacional, está en cabeza de las entidades territoriales<sup>45</sup> y requiere de un trabajo articulado y coordinado entre todas las entidades del SNARIV que tienen representación en el orden departamental, distrital y municipal<sup>46</sup>. En el marco de lo anterior, la Unidad para las Víctimas expone que para la implementación de ese instrumento “es una condición *sine qua non*, la intervención y certificación de las condiciones de seguridad por parte del Ministerio de Defensa, a través de sus Fuerzas Militares o de Policía, para efectos de adelantar la intervención humanitaria”<sup>47</sup>, y agrega que “cuando el

---

<sup>42</sup> UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, pág. 33.

<sup>43</sup> UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, pág. 42.

<sup>44</sup> UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, pág. 42.

<sup>45</sup> UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, pág. 48.

<sup>46</sup> “A continuación se describen las acciones de articulación según la etapa de implementación del protocolo. (i) *Evaluar posibilidad de ingreso a la zona*: La UARIV después de la valoración de la emergencia humanitaria conjuntamente con el ente territorial y en coordinación con los actores locales evaluará la posibilidad de ingreso a la zona afectada por riesgo o emergencia con el objetivo de acompañar a la población víctima y generar acciones de atención y coordinación para la atención. Lo anterior será considerado como misiones humanitarias y serán desarrolladas de manera conjunta con delegados de las administraciones municipales y del ministerio público presente en la zona; (ii) *Análisis de la emergencia*: En el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y/o en su defecto los Subcomités territoriales de prevención, protección y garantía de no repetición de acuerdo con la magnitud del evento, la capacidad técnica y operativa del municipio, distrito y/o gobernación se lleva a cabo el análisis de la emergencia registrada; (iii) *Revisión condiciones de seguridad*: Cuando las condiciones de seguridad de la zona son positivas se produce el ingreso del equipo de profesionales de las entidades del Sistema de atención a Víctimas encargados de las acciones en prevención y atención de emergencia en coordinación con el ente territorial. La confirmación de condiciones de seguridad de una zona se realiza con los comandantes de la Fuerza Pública presentes en la región afectada y se informa de este concepto a los miembros del comité territorial de justicia transicional o del subcomité para coordinar con ellos el plan de trabajo a seguir; (iv) *Construcción del diagnóstico y elaboración del plan de acompañamiento*: De acuerdo con el diagnóstico elaborado para cada uno de los componentes de la atención de la emergencia se establecen compromisos en el marco del CTJT. En estos escenarios las administraciones municipales y departamentales deben precisar los recursos con los que cuentan para llevar a cabo la atención humanitaria ante la emergencia, indicando claramente el número de días y la cantidad de familias y personas que podrán ser atendidas; (v) *Activación del plan de contingencia*: el ente territorial activa el plan de contingencia para la atención de eventos asociados al conflicto armado, con las rutas de atención de desplazamiento forzado/ confinamiento. vi) *Elaboración del censo y acta del evento*; (vii) *Seguimiento y monitoreo*”. UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, pág. 47.

<sup>47</sup> UARIV, *Ibid*, *Informe de seguimiento sobre las medidas adoptadas en el componente de ayuda humanitaria*, según lo dispuesto por el Auto 099 de 2013. Ordenes 3,4,6,7,8,9 y10. Pag 44.

desplazamiento forzado/confinamiento se funda en la existencia de minas antipersonal o municiones abandonadas sin explotar (MAP/MUSE), entonces se solicita la intervención de la Fuerza Pública y Militar para que realicen los procesos de desminado, lo cual se convierte en una condición ineludible”<sup>48</sup>.

A juicio de la Unidad para las Víctimas, con estas acciones “ha logrado la corrección de fallas detectadas en la evaluación y seguimiento que a la política pública ha realizado la Corte Constitucional: la población en situación de desplazamiento tiene garantizado el acceso a la oferta institucional tanto al nivel nacional como territorial a partir del conocimiento de las necesidades de cada hogar. Una vez incluidas en el Registro Único de Víctimas, tienen garantizado la entrega de la ayuda humanitaria en la fase de emergencia y de acuerdo a la identificación de las carencias del grupo familiar en situación de desplazamiento en su subsistencia mínima, se entrega atención humanitaria de transición<sup>49</sup>. La identificación de las necesidades y el acompañamiento institucional al hogar en situación de desplazamiento, permite la correcta remisión administrativa a las entidades competentes para garantizar la entrega de medidas y el acceso a programas en generación de ingresos, que le permitan a la población la superación de la situación de vulnerabilidad”<sup>50</sup>.

A través del MAARIV, por lo tanto, la Unidad para las Víctimas busca responder a las dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal que se dispone en el territorio<sup>51</sup>; a las falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales<sup>52</sup>; a los problemas relacionados con la entrega efectiva de la ayuda

---

<sup>48</sup> UARIV, *Ibid*, Informe de seguimiento sobre las medidas adoptadas en el componente de ayuda humanitaria, según lo dispuesto por el Auto 099 de 2013. Ordenes 3,4,6,7,8,9 y10. Pags. 44.ss.

<sup>49</sup> La Unida de Víctimas expone los resultados alcanzados en materia de entregas de AH de emergencia y de transición (resolución 1956 de 2012), así: “en el período comprendido entre enero 2012 y mayo 2014, la Unidad para las Víctimas recibió y aprobó 2.529.312 solicitudes, de las cuales 329.003 correspondían a atención humanitaria de emergencia y 2.200.309 a solicitudes de ayuda humanitaria de transición por un valor de \$1.759.739.565.400 con un costo promedio de \$695.738 por solicitud // De las solicitudes que fueron recibidas y avaladas para atención humanitaria de emergencia y transición, fueron colocados o dispuestos los recursos en entidad bancaria para el pago de 2.045.288 solicitudes, de las cuales 319.688 corresponden a atención humanitaria de emergencia y las otras 1.725.600 fueron hechas en atención humanitaria de transición, por un monto de \$1.595.567.209.100 // Del total de recursos colocados, fueron efectivamente entregadas o cobradas 1.545.635 solicitudes por un monto de \$ 1.229.083.893.500.” UARIV, *ibid*, *Informe Integrado*, pág. 136. En materia de alimentación, como parte de la ayuda humanitaria de transición en cabeza del ICBF, expone los siguientes resultados: “la atención humanitaria en la transición correspondiente al componente de alimentación, de la cual es responsable el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, entre 2013 y 2014 atendió 506.845 solicitudes que corresponden a 2.086.131 personas, entregando ayuda humanitaria por un valor de \$320.236937.500. UARIV, *ibid*, *Medición de goce efectivo de derechos*, diciembre de 2014, pág 68.

<sup>50</sup> UARIV, *ibid*, *Informe Integrado*, pág 135.

<sup>51</sup> “La ayuda de emergencia no llega siempre a aquellos lugares que no cuentan con la presencia de los puntos de atención // En algunas ocasiones, cuando la población desplazada tiene acceso a los mencionados puntos, [las autoridades] se abstienen de brindar una atención adecuada, definitiva y directa frente a su apremiante situación”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>52</sup> En el reconocimiento de la ayuda humanitaria falta la aplicación de un enfoque diferencial que otorgue un trato especial a los grupos más vulnerables; se rechaza su prórroga exigiendo requisitos que no se encuentran en la ley o se fundamenta su negativa en consideraciones que no reflejan, por sí mismas, una mejora en su situación de vulnerabilidad; falta de integralidad de las ayudas porque las autoridades no tienen en cuenta, en el momento de su reconocimiento, las variaciones en el costo de vida entre los distintos municipios y, finalmente, la falta de claridad e información por parte de las familias desplazadas acerca de los criterios a partir de los cuales son valoradas y el resultado de la evaluación. Estos criterios determinan, de una parte, los rubros y/o los montos que son reconocidos por concepto de la ayuda de emergencia y, de la otra, la priorización de las rutas de atención. Esta falta de información contribuye a que la población desplazada no cuente con canales apropiados para controvertir los resultados de la valoración de su situación de emergencia y vulnerabilidad. Estas falencias se manifiesta en el *peregrinaje institucional* que tiene que realizar la población desplazada para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia, interponiendo todo tipo de recursos, desde peticiones hasta

de emergencia y su prórroga debido a la falta de una notificación oportuna<sup>53</sup>; al ingreso inmediato de las personas desplazadas a la etapa de transición, en determinados casos, lo que trae consigo la entrega de menos bienes sin que este recorte atienda necesariamente a una mejora en sus condiciones de vulnerabilidad<sup>54</sup>; a la insuficiencia, inoportunidad y desarticulación de la ayuda de transición -tanto en el componente de alojamiento como en el de alimentación- con las medidas de estabilización socioeconómica, debido a restricciones presupuestales<sup>55</sup>; y a la falta de acompañamiento integral por parte de la Red Unidos para salir de esta etapa asistencialista y acceder a la oferta social del Estado<sup>56</sup>.

**8.** A pesar de estas actuaciones realizadas, los Organismos de Control encontraron que persisten algunas de las falencias identificadas en el auto 099 de 2013 en las fases de *emergencia* y *transición* de la ayuda humanitaria.

**8.1.** Las falencias relativas al esquema de atención territorial que las autoridades despliegan para atender a la población desplazada se pueden recoger en los siguientes términos: atrasos en la implementación de los Centros Regionales (i.e. Buenaventura<sup>57</sup>); ausencia de enlaces de asistencia en algunas zonas del país (i.e. Magdalena y Cauca<sup>58</sup>) e insuficiencia de puntos de atención en el territorio (Norte de Santander, Guainía y Vaupés<sup>59</sup>) -de tal manera que, en algunos casos, los gastos de transporte que tienen que realizar las personas para solicitar y reclamar las ayudas humanitarias son superiores o equivalentes a los giros que reciben por ese concepto (Punta bandera, La Esmeralda, Cumaribo en Vichada; Riosucio, Bajo Atrato, en Chocó<sup>60</sup>)-; puntos de atención y enlaces

---

incidentes de desacato, buscando materializar el apoyo. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>53</sup> Debido a los problemas de notificación la población desplazada no puede reclamar la ayuda humanitaria de acuerdo con los plazos operativos. Frente a este retraso en el reclamo, los recursos son devueltos al nivel central haciendo necesaria una nueva solicitud de ayuda cuyo trámite, como encontró la Corte, se ha demorado de manera excesiva en determinados casos. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>54</sup> “Las personas que no declararon dentro del año siguiente a la ocurrencia del desplazamiento ingres[a]n inmediatamente a la ayuda humanitaria de transición, como si el simple transcurso de ese año significara que no se encuentran en la situación de gravedad y urgencia que amerita la ayuda de emergencia”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>55</sup> En materia de alimentación, el gobierno sostuvo que: “estimada la demanda total para lo que quedaba de ese año sólo se podría garantizar “una sola entrega de este apoyo, lo cual no contribuye a garantizar el acceso continuo a este componente”. Además, para la fecha de ese informe se encontraban represados “241.757 hogares con turno asignado para la AHT en espera de ser atendidos” y desde el año 2010 “tan solo un total de 62.613 hogares han accedido a atención para alimentación por medio del programa ReSA de Acción Social y 64.857 personas pertenecientes a hogares desplazados has sido atendidos por programas de seguridad alimentaria del ICBF”. El componente de alojamiento transitorio, por su parte, muestra una gran distancia entre los programas de alojamiento que hacen parte de la ayuda humanitaria y el acceso a soluciones definitivas de vivienda: de los 242.310 hogares con un turno asignado para la Ayuda Humanitaria de Transición en 2011 y que no han sido atendidos, solamente 8.097 tienen aplicado el subsidio de vivienda. Esta atención, de una sola ayuda por vigencia, es reconocida por el mismo Gobierno como insuficiente. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>56</sup> “En relación con el acompañamiento de la red Unidos a la población desplazada que se encuentra en la etapa de transición, la Corte Constitucional ha recibido información según la cual no se ha implementado de manera integral esa estrategia”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>57</sup> CGR, *ibid*, *Informe de Seguimiento*, pág 4.

<sup>58</sup> PGN, *ibid*, *Informe cumplimiento*, pág. 10.

<sup>59</sup> “Los puntos de atención son insuficientes, dificultando el acceso a la oferta estatal, por lo tanto, las víctimas de desplazamiento deben trasladarse a regiones que tengan presencia de la institucionalidad”. DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág 22.

<sup>60</sup> DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág 22.

municipales que carecen de personal capacitado (i.e. Vichada<sup>61</sup>) y en los que se presenta alta rotación de funcionarios<sup>62</sup>; puntos de atención y direcciones territoriales en los que faltan, de una parte, espacios físicos y personal suficiente para atender oportunamente a todas las personas que recurren a los mismos (i.e. Magdalena, Magdalena Medio, Meta, Putumayo, Urabá y Bolívar<sup>63</sup>) y, de la otra, sistemas de información o herramientas informáticas (i.e. la Jagua de Ibirico, La Paz<sup>64</sup>); Centros Regionales que no ofrecen los espacios adecuados para adelantar los PAARI en términos de privacidad, confidencialidad y seguridad<sup>65</sup> y falta de cobertura de algunos de los mecanismos no presenciales (i.e. Kioscos virtuales<sup>66</sup>).

Teniendo en cuenta estos hallazgos de los Organismos de Control, esta Sala Especial le va a ordenar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que responda a las siguientes preguntas:

(v) ¿A juicio de la Unidad para las Víctimas, estos hallazgos identificados reflejan problemas en qué tipo de esquema de atención (i.e. esquema presencial/insuficiencia de puntos de atención/fallas en el funcionamiento de los enlaces municipales) y cómo planea superarlos?; (vi) a pesar de que los problemas relacionados con el acceso adecuado a la oferta institucional que se dispone en el territorio iban a ser solucionados con la implementación del MAARIV, ¿considera la Unidad que es necesario reevaluar la suficiencia o insuficiencia del personal y de la institucionalidad desplegada a nivel territorial, toda vez que la nueva estrategia no ha logrado superar del todo las falencias identificadas en la materia por la Corte Constitucional y los Organismos de Control?; (vii) ¿Cuál es el avance en la puesta en funcionamiento de los 43 Centros Regionales, qué razones explican su retraso y cómo se va a evitar que se sigan presentando demoras en su implementación?

**8.2.** Sumado a lo anterior, esta Sala Especial ha recibido información de comunidades que se enfrentan a restricciones de movilidad intermitentes y que

<sup>61</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág.489.

<sup>62</sup> “La alta rotación de los funcionarios encargados de la atención a la población desplazada, principalmente en cabeza de los enlaces municipales, así como la contratación de personas con poca experiencia en el tema y la orientación deficiente tanto en los puntos de atención como por los enlaces municipales, no es acorde con la protección constitucional, obligando a las víctimas a incurrir en el denominado *peregrinaje institucional*, para lograr una asesoría clara e integral”. DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág. 23.

<sup>63</sup> CGR, *ibid*, *Informe de Seguimiento*, pág. 5. En la misma dirección, en otro informe la CGR encontró que el personal en los puntos de atención y las direcciones territoriales resultan insuficientes, “especialmente en zonas donde la población víctima es muy numerosa y excede la capacidad de respuesta de las entidades, las locaciones no son adecuadas en términos de espacios y acceso a población con discapacidad (Apartadó, Bogotá – Ciudad Bolívar, DT de Antioquia, DT Nariño). En las entrevistas con los funcionarios responsables de las Direcciones Territoriales y de Puntos de Atención, se confirmó que el personal que atiende a la población víctima les resulta insuficiente // En las visitas de campo realizadas la población víctima entrevistada muestran molestia por las demoras en dicha atención, en donde se pueden tardar hasta cuatro (4) horas desde el momento en que se les da un turno hasta el momento de la atención, cabe agregar que en muchos puntos de atención, se entregan solo un cierto número de turnos (de 200 a 300 en los puntos de atención de mayor confluencia), ya que la capacidad por el número de orientadores no les permite atender un número mayor”. CGR, *ibid*, *Auditoría*, págs. 61, 66

<sup>64</sup> “Por tanto se dificulta la información a las víctimas respecto del estado de los trámites que adelantan. Incluso, muchas veces se ven obligados a trasladarse a otra ciudad (en este caso, Valledupar) a realizar las solicitudes y/o consultas del estado de los trámites, con lo cual se reducen sus posibilidades de acceso a la oferta y beneficios de las entidades pertenecientes al SNARIV”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 136.

<sup>65</sup> CGR, *ibid*, *Informe de Seguimiento*, pág. 5.

<sup>66</sup> “Las otras medidas de atención como quioscos y el esquema de atención no presencial, no tienen a la fecha una cobertura nacional (...) Fueron muy pocos los kioscos que se verificaron que estuvieran en funcionamiento”. CGR, *ibid*, *Auditoría*, págs. 61, 66

se encuentran en zonas que hacen difícil el ingreso de las autoridades, de tal manera que no tienen acceso a los componentes de ayuda humanitaria<sup>67</sup>. Esto responde a la presencia de minas antipersonales y de municiones sin explotar (i.e. en Putumayo<sup>68</sup>, Nariño<sup>69</sup> y Antioquia<sup>70</sup>); a factores geográficos (i.e. Chocó<sup>71</sup>); al control territorial y social que ejercen determinados actores armados (i.e. Nariño<sup>72</sup>, Antioquia<sup>73</sup>) y/o al enfrentamiento entre estos últimos y la Fuerza Pública (i.e. Nariño<sup>74</sup>, Arauca<sup>75</sup>, Chocó<sup>76</sup>, Antioquia<sup>77</sup> y Norte de Santander<sup>78</sup>). Estas restricciones, que se han traducido incluso en situaciones de confinamiento (i.e. Putumayo<sup>79</sup>), también han sometido a las personas a un ciclo recurrente de desplazamientos y retornos no acompañados que las someten a una situación de riesgo ante un nuevo desplazamiento (Putumayo<sup>80</sup>, Nariño<sup>81</sup>, Arauca<sup>82</sup>, Chocó<sup>83</sup> y Cauca<sup>84</sup>).

En estos casos no está definida con claridad la ruta de atención humanitaria a la que puedan tener acceso, ya sea la ayuda *inmediata* o la de *emergencia*. En efecto, en las situaciones de restricción a la movilidad las familias no siempre tienen acceso al Ministerio Público para que les tome la declaración (i.e. Chocó<sup>85</sup>, Antioquia<sup>86</sup>, Valle del Cauca<sup>87</sup>) o sufren presiones por parte de los

<sup>67</sup> Los siguientes casos son extraídos de la mesa de trabajo en la que participaron los miembros de la Sala Especial de Seguimiento, la Defensoría del Pueblo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia (ACNUR), organizada por el órgano de control, el 07 de mayo de 2014.

<sup>68</sup> Ver Municipio San Miguel, las comunidades Tres Islas; San Antonio del Comboy; Palmira Mandur; La Cabala; La Campiña; Sabalo; Mesas de Sabalito; Candelaria; San Lorenzo; Jorfan Ortiz; Nueva Esperanza; Batano; Guisita; El Afilador; San Francisco Yarinal; San José San Marcelino. Ver el Valle del Guamuez, las comunidades Los Olivos; La Costeña; Llanos; Alto Comboy; Jordan Guisia; Limón; Guadualito

<sup>69</sup> Ver Ipiiales, el Consejo Comunitario Río Chagui. Veredas Unidas. Ver Tumaco, Concejo Comunitario Veredas Unidas un Bien Común, Vereda Firme de los Coimes, Playa Pasacaballo, Pital de la Costa y Guachal de la Costa; Concejo Comunitario Río Chagui. Veredas Majagua, Pácora, La Laguna, Las Mercedes, Cuarazangá, Bocas del Salisbí, Brisas del Carmen, Pilbi, Calabazal, La Honda, Salisbi y Palai.

<sup>70</sup> Ver Caucasia: Subregión del Bajo Cauca. Comunidades indígenas Senú, El Tigre y El Pando; ver Cáceres: Subregión del Bajo Cauca. Comunidad indígena Senú El Campanario y comunidad campesina Anara; ver Ituango: Subregión Norte. Comunidad Indígena Embera Katío de Jaidukama; ver Urrao:

ver Vigía del Fuerte: Subregión Urabá. Comunidad afro de La Isleta, Vegaez y Bocas de Luisa Subregión Suroeste. Comunidad Indígena de la Junta y comunidades afro de Puntas de Ocaidó y Mandé.

<sup>71</sup> Ver Bajo Baudó: Cuenca del Río Purricha. Comunidades de Las Vacas, Aguacate, Purricha, Puerto Granado, El Firme, La Isla, La Loma, Puerto Pitalito, Villanueva, Oficina.

<sup>72</sup> Ver comunidades en Ipiiales.

<sup>73</sup> Ver comunidades en Caucasia, Cáceres, Urrao, Ituango y Vigía del Fuerte.

<sup>74</sup> Ver comunidades en Tumaco.

<sup>75</sup> Ver Tame: Centro Poblado de Puerto Jordán

<sup>76</sup> Ver comunidades del Bajo Baudó. Ver Alto Baudó: Cuenca del Río Dubasa. Ver Medio San Juan: Olave, San Cristóbal, Macedonia, Unión Wounaan.

<sup>77</sup> Ver comunidades en Caucasia, Cáceres, Urrao, Ituango y Vigía del Fuerte.

<sup>78</sup> Ver El Tarra: Motilandia y cabecera urbana; la cabecera urbana de San Calixto y Hacary: Verda Guayabal

<sup>79</sup> Municipio San Miguel. Ver las comunidades Tres Islas; San Antonio del Comboy; Palmira Mandur; La Cabala; La Campiña; Sabalo; Mesas de Sabalito; Candelaria; San Lorenzo; Jorfan Ortiz; Nueva Esperanza; Batano; Guisita; El Afilador; San Francisco Yarinal; San José San Marcelino

<sup>80</sup> Ver Valle del Guamuez: las comunidades Los Olivos; La Costeña; Llanos; Alto Comboy; Jordan Guisia; Limón; Guadualito.

<sup>81</sup> Ver comunidades en Ipiiales.

<sup>82</sup> Ver Tame y Fortul: el Pueblo Makaguán. Resguardos Cuiloto II, Cabaña Puyeros, Parreros, Caño Claro, La Esperanza

<sup>83</sup> Ver Bajo Baudó

<sup>84</sup> Ver Guapi: Comunidad de Limones, Río Bajo Guapi: Partidero, Buenavista, Calle Honda y Boca de Napi. Ver Timbiquí: Consejo Comunitario Renacer Negro, comunidad San Miguel y Consejo Comunitario Bubuey, Consejo Comunitario Río Napi, comunidad Isla de Tomás.

<sup>85</sup> Ver Alto Baudó. Ver Timbiquí: Consejo Comunitario Renacer Negro, comunidad San Miguel, Consejo Comunitario Río Napi, comunidad Isla de Tomás

<sup>86</sup> Ver comunidades en Caucasia, Cáceres, Urrao, Ituango y Vigía del Fuerte.

<sup>87</sup> Ver Buen Ventura: Consejo Comunitario Bajo Calima, Comunidad de San Isidro y La Colonia; Consejo Comunitario de Anchicayá; Consejo Comunitario Naya; Consejo Comunitario Yurumangí

grupos armados para que no lo hagan (i.e. Putumayo<sup>88</sup> y Nariño<sup>89</sup>), de tal manera que se quedan sin acceso a la ayuda *inmediata* a pesar de que estas situaciones son de conocimiento de las autoridades y han sido denunciadas por los líderes comunitarios ante los Comités de Justicia Transicional<sup>90</sup>. Y cuando pueden rendir la declaración no siempre tienen acceso a la ayuda *inmediata* por las debilidades de las autoridades locales identificadas, las cuales se acentúan en las zonas de difícil acceso (i.e. Arauca<sup>91</sup> y Chocó<sup>92</sup>). En relación con la ayuda humanitaria de *emergencia*, si bien estas personas pueden estar inscritas en el registro y, con ello, acceder a la entrega de la primera ayuda de *emergencia* – aquella que tiene lugar con la sola inscripción-, quedan en una situación de desprotección en materia de asistencia humanitaria cuando retornan a las zonas que tienen restricciones de movilidad y cuando vuelven a desplazarse –toda vez que ya no cuentan con el acceso automático a la ayuda de emergencia que otorga la inscripción en el registro.

Las comunidades que se encuentran en zonas de difícil acceso y que tienen restricciones de movilidad, en consecuencia, no están accediendo a la ayuda humanitaria, están afrontando condiciones de inseguridad alimentaria (i.e. Cauca<sup>93</sup> y Putumayo<sup>94</sup>) y crisis humanitarias recurrentes (i.e. Nariño<sup>95</sup>).

Esta Sala Especial, por lo tanto, va a ordenar a la a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que responda a las siguientes preguntas:

(viii) ¿Qué resultados se han logrado con la aplicación del *Protocolo para que la población desplazada/confinada tenga garantizado el acceso a la ayuda humanitaria* en las comunidades y municipios reseñados con la consideración **8.2.** de este pronunciamiento? (a) ¿En cuántos y cuáles casos reportados de restricciones a la movilidad con ocasión de la presencia de MAP/MUSE se realizaron acciones de desminado humanitario procedidas de entrega de ayuda humanitaria inmediata? Dando prioridad al principio humanitario señalado por esta Corporación en varios pronunciamientos, incluyendo el auto 099 de 2013, (b) ¿en cuántos y cuáles casos la UARIV ha activado el procedimiento de ayuda humanitaria de emergencias en casos de confinamiento y restricción a la movilidad y con qué procedimiento de emergencia cuenta para responder en casos de alto riesgo en los que no cuenta con el parte de seguridad de las Fuerzas Militares pero se ha evidenciado una necesidad humanitaria y

---

<sup>88</sup> Ver, San miguel.

<sup>89</sup> Ver, Ipiales.

<sup>90</sup> En el caso de San Miguel y Valle del Guamuez, en Putumayo, los líderes y presidentes de las Juntas de Acción Comunal solicitaron en varias ocasiones el desminado humanitario como medida de protección. Esta solicitud fue presentada también al Defensor del Pueblo durante su visita de Alto nivel del 4 al 6 de junio en Puerto Asís, realizada con los representantes del ACNUR para Colombia y ONU Derechos Humanos.

<sup>91</sup> Tame y Fortul: Pueblo Makaguan, asentamiento Caño Mico y 16 familias de Cusay la Colorada.

<sup>92</sup> Ver Bajo Baudó,

<sup>93</sup> Ver Timiquí. : Consejo Comunitario Renacer Negro, comunidad San Miguel y Consejo Comunitario Bubuey, Consejo Comunitario Rio Napi, comunidad Isla de Tomás

<sup>94</sup> Ver Comunidades de San Miguel.

<sup>95</sup> Ver Tumaco: Concejo Comunitario Río Chagui. Veredas Majagua, Pácora, La Laguna, Las Mercedes, Cuarazangá, Bocas del Salisbí, Brisas del Carmen, Pilbi, Calabazal, La Honda, Salisbi y Palai.



de protección de la población? **(ix)** ¿En cuántos Comités Territoriales de Justicia Transicional y/o los Subcomités territoriales de prevención, protección y garantías de no repetición, se examinaron y diagnosticaron estas situaciones y qué medidas se adoptaron para atenderlas?; **(x)** ¿Cuántos planes de contingencia se activaron para la atención de estos eventos y qué seguimiento y monitoreo se ha realizado sobre los mismos?

Teniendo en cuenta que en estas situaciones es necesaria, de manera primordial, una respuesta directa y contundente por parte de las autoridades, con la finalidad de mitigar los riesgos asociados a las condiciones de inseguridad alimentaria y a las crisis humanitarias recurrentes en las que se encuentran estas comunidades que no han accedido a la ayuda humanitaria, para después, en un segundo plano, buscar alternativas de planeación y concertación, al igual que la determinación de compromisos de las entidades responsables, para acompañar en un mediano plazo a esas comunidades y consolidar sus territorios:

**(xi)** (a) ¿no considera el Gobierno Nacional que, para asistir estas situaciones inminentes y garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades, no sería más adecuado que el nivel nacional dé una respuesta directa, ágil y oportuna, toda vez que posee una mayor capacidad de reacción y que, en última instancia, conserva la obligación principal de garantizar la subsistencia mínima de la población desplazada por la violencia, tal como explicó esta Corporación en el auto 099 de 2013?; (b) ¿no considera el Gobierno Nacional que establecer como condición para la atención a situaciones de restricción a la movilidad el parte de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo de procedimientos de desminado humanitario constituye un vacío de protección en el cual el acceso a la respuesta del Estado no es viable y, en ese sentido, no considera el Gobierno Nacional la necesidad de diseñar un procedimiento de respuesta específico para atender las necesidades humanitarias de comunidades afectadas por restricciones a la movilidad partiendo de la base de ausencia de condiciones de seguridad como primera afectación de la población civil?

**8.3** Los obstáculos relacionados con el reconocimiento de la ayuda humanitaria y de su prórroga giran, en gran medida, alrededor de la insuficiencia de los recursos destinados para atender oportunamente ese componente en sus fases de *emergencia* y de *transición*. Esta situación es reiterada por los Organismos de Control y también se hace manifiesta en el presupuesto aprobado y destinado para atender ese componente en ambas fases, el cual no es suficiente para atender oportunamente todas las solicitudes de acuerdo con las estimaciones realizadas por la UARIV. Como consecuencia de esta falta de recursos, la UARIV alcanza a atender sólo las solicitudes que entran por la ruta de fallos judiciales, por la ruta de nuevas personas incluidas en el R.U.V. y por la ruta de casos especiales, manteniendo represadas las solicitudes clasificadas como “ruta normal” en todos sus niveles de vulnerabilidad, así: vulnerabilidad alta: 146,216 solicitudes represadas; vulnerabilidad media-alta: 160,996 solicitudes represadas; vulnerabilidad media-baja: 159,020 solicitudes represadas y vulnerabilidad baja: 244.016 solicitudes represadas. De acuerdo con la UARIV,

estas 710, 248 solicitudes se corresponden con la ayuda de **transición** y no alcanzarían a ser atendidas durante el año 2013 con el presupuesto destinado para esa vigencia. A pesar de la solicitud de adición presupuestal para atender las solicitudes catalogadas como de vulnerabilidad alta y media-alta, no se adicionaron los recursos respectivos<sup>96</sup>.

Los Organismos de Control<sup>97</sup> y la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*, por lo tanto, siguen reportando en todos sus informes que la población desplazada recibe un número insuficiente de ayudas al año -una o máximo dos (i.e. Bolívar, Casanare, Guajira, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo y Santander<sup>98</sup>); que permanecen las demoras que alcanzan hasta un año o más para su entrega (i.e. Caldas<sup>99</sup>; Chocó; Bogotá D. C., Magdalena Medio, Valle del Cauca, Putumayo, Caquetá y Vichada<sup>100</sup>) y, finalmente, que se están dejando de entregar las prórrogas y/o las ayudas humanitarias de **transición** a hogares que se mantienen en niveles de vulnerabilidad altos (i.e. familias con jefatura femenina, compuestos por personas con discapacidad o mayores adultos y minorías étnicas), exponiéndolos a largas esperas o a la búsqueda de recursos para garantizar su subsistencia<sup>101</sup>.

Esta situación no sólo fue señalada por la Corte en el auto 099 de 2013 y reconocida y diagnosticada por el mismo Gobierno Nacional en algunos de los informes que ha presentado a esta Corporación<sup>102</sup>. Más aún, esta Sala Especial anticipó que los recursos para la entrega de la ayuda de **transición** iban a ser insuficientes y, a pesar de las órdenes dictadas al respecto, la UARIV sigue sin atender oportunamente a las personas que se encuentran en la vulnerabilidad alta y media-alta de esa etapa<sup>103</sup>.

---

<sup>96</sup> “Si la demanda de solicitudes continúa con el mismo ritmo se finalizará el año 2013 con un total de 710.248 solicitudes, que la Unidad para las Víctimas no logrará atender por no contar con los recursos. // En un primer escenario para la solicitud de una adición presupuestal, para atender las solicitudes de Atención Humanitaria que no se alcanzarían apagar con los recursos apropiados, actualmente se propone una priorización de aquellas solicitudes con mayores grados de vulnerabilidad, que corresponde a 307.2012 solicitudes por un valor de 295.016. mm. Esta adición presupuestal no cubriría toda la demanda de solicitudes que se espera recibir durante el año, pero si atendería prioritariamente las solicitudes de mayor vulnerabilidad”. UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, Anexo.

No obstante, “la adición presupuestal que se aprobó por el MHCP fue de \$41.388 millones (consulta a SIIF a corte 18 de diciembre de 2013), con lo que se observa que no cumplen con las solicitudes de la Unidad de Víctimas, las cuales ascendían a \$230.000 millones y a lo prometido por el MHCP por un monto de \$147.000 millones, motivo por el cual la ampliación de la cobertura y la oportunidad de entrega de las Ayudas Humanitarias tiene un alto riesgo de no cumplirse”. CGR, *ibid*, *Auditoría*, pag 70. Por ejemplo, en materia de alimentación, “el dinero asignado para este fin ha sido insuficiente para la atención de la ayuda humanitaria en transición”. UARIV, *ibid*, *encuesta de goce efectivo de derechos*, pág 68.

<sup>97</sup> CGR, *ibid*, *Informe de Seguimiento*, pág. 5; CGR, *ibid*, *Auditoría*, pag 70.

<sup>98</sup> DP, *ibid*, *Atención al Desplazamiento*, pág. 28

<sup>99</sup> “Continúan las largas demoras de los turnos para el desembolso de la ayuda, presentándose casos de personas que han tenido que esperar hasta un año y año y medio para que le consignent” (i.e. Caldas)”. CSyM. Primer informe, *ibid*, agosto de 2014, pág. 135 y 469

<sup>100</sup> “Persiste la entrega inoportuna de la ayuda causando que la población desplazada, en el mejor de los casos, reciba tan sólo dos ayudas humanitarias al año y en la mayoría de ellos, solo una ayuda; una vez efectuado el requerimiento deben esperar por lo menos 5 meses hasta que llegue su turno”. DP, *ibid*, *Atención al Desplazamiento*, pág. 27. Y agrega la CSyM que: “una vez efectuada la solicitud de prórroga de Ayuda Humanitaria, las lógicas de gestión llevan a que las víctimas deban esperar por lo menos 5 a 12 meses hasta que llegue su turno y, por lo tanto, reciban dos ayudas humanitarias al año”. Cf. *Ibid*, *Primer informe*, pág. 488.

<sup>101</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, págs. 489, 490 y 491; DP, *ibid*, *Atención al Desplazamiento*, págs. 23 y 28.

<sup>102</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Informe del 08 de noviembre de 2011*, págs. 230 y ss.; UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, Anexo.

<sup>103</sup> “A partir de una primera consideración acerca del presupuesto que fue aprobado por el Departamento de Planeación Nacional (la suma de \$200.000’000.000 para el pago de la ayuda humanitaria en la transición y

Sumado a la insuficiencia de recursos, los Organismos de Control han encontrado los siguientes obstáculos en relación con el reconocimiento de la ayuda humanitaria: desarticulación entre la entrega del componente de alojamiento y el de alimentación en la fase de *transición*<sup>104</sup>, de tal manera que se duplican los trámites que la población desplazada tiene que adelantar ante distintas autoridades (UARIV/Entidades Territoriales e ICBF) para acceder a una ayuda que se entrega de manera dispersa en el tiempo, con más de cinco meses entre uno y otro componente<sup>105</sup> y falta de **integralidad** de la ayuda porque los montos que se giran están expresados en valores nominales del 2010 (Resolución 3069 de 2010 y Circular 001 del 2010, de la anterior Acción Social)<sup>106</sup>, porque no son sensibles a las variaciones del costo de vida en cada región<sup>107</sup> y, en consecuencia, la ayuda que se entrega no se adecúa con las necesidades reales de la población desarraigada.

Finalmente, los Organismos de Control llamaron la atención acerca de la situación de vulnerabilidad en la que permanece la población desplazada cuando se suspende la entrega de la ayuda humanitaria de *transición*, debido a la ausencia de articulación “de la ayuda humanitaria con otros componentes dirigidos a garantizar la estabilización socioeconómica debido a la falta de una ruta clara y completamente establecida que permita a las víctimas de desplazamiento forzado realizar el tránsito de la atención humanitaria a los programas de estabilización socioeconómica”<sup>108</sup>.

En última instancia, los Organismos de Control y la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* coinciden en que la entrega dispersa, discontinua e incompleta de las ayudas, al igual que falta de articulación con el componente de la estabilización económica se traducen, en última instancia, en la interposición de acciones de tutela solicitando una nueva ayuda humanitaria para así satisfacer

---

costos operativos del programa) con el cual se iniciará el proceso de ejecución en el 2013, esta Sala Especial advierte desde ahora acerca de su insuficiencia si se tienen en cuenta los recursos que se consideraron necesarios para cubrir la demanda de alimentación en los últimos dos meses del 2011, proyectada por el Departamento para la Prosperidad Social que ascendían a \$227.095 millones . Teniendo en cuenta lo anterior, y con independencia de las adiciones presupuestales que puedan tener lugar en el curso del 2013, esta Sala Especial advierte desde ahora al Gobierno Nacional sobre la necesidad de adoptar las medidas pertinentes y aprobar los recursos necesarios para que no se produzcan los traumatismos relacionados con la insuficiente asignación presupuestal para atender a la población desplazada”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>104</sup> DP, *ibid*, *Atención al Desplazamiento*, pág. 28.

<sup>105</sup> CGR, *ibid*, *Informe de Seguimiento*, pág. 5; y CSyM, *ibid*, *Primer informe*, págs. 137, 491: “se observa desconexión entre la gestión de la UARIV y el ICBF en la entrega de la Ayuda de Transición: la UARIV efectúa la entrega de la suma de dinero correspondiente al subsidio de alojamiento, pero por el contrario, el ICBF no entrega el subsidio de alimentación, argumentando el cumplimiento de 10 años, desde la fecha de ocurrencia de los hechos victimizantes (i.e. Caldas). Esta postura omite que, de conformidad con la Ley 1448 y el Decreto Reglamentario 4800, una vez la UARIV valora la procedencia de la prórroga de la Ayuda Humanitaria, envía el caso al ICBF para lo de su competencia, sin necesidad que esta entidad efectúe nuevas valoraciones de la situación de vulnerabilidad de la víctima de desplazamiento forzado. Casos como éste se han presentado en Norte de Santander.”

<sup>106</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 135.

<sup>107</sup> DP, *ibid*, *Atención al Desplazamiento*, pág.27.

<sup>108</sup> “Sólo se vislumbran instrumentos de diagnóstico y protocolos que buscan agregar ofertas y diferentes programas que no se encuentran articulados y tan sólo ocasionan el aumento de las gestiones que deben realizar para lograr el acceso a los proyectos de generación de ingresos o de educación, máxime cuando la UARIV y el ICBF suspenden la entrega de la ayuda humanitaria en sus componentes de alojamiento y alimentación, y de esta forma, permanecen en una constante situación de vulnerabilidad y urgencia derivada del desplazamiento.” DP, *ibid*, *Atención al Desplazamiento*, pág. 28.

las necesidades básicas: “ante los problemas para acceder a la estabilización socioeconómica, las personas y familias no superen las condiciones de vulnerabilidad y deban recurrir a la tutela como mecanismo para agilizar la fecha de la próxima atención humanitaria, que deviene en el principal auxilio para sobrevivir”<sup>109</sup>.

A pesar de que la estrategia MAARIV empezó a implementarse en marzo de 2013, la Unidad para las Víctimas siguió utilizando, para efectos de determinar los criterios y valores que se asignan en la entrega de la ayuda humanitaria, los instrumentos que estaba utilizando la anterior Acción Social (Resolución 3069 de 2010 y Circular 001 del 2010), “hasta que la UARIV reglamente los procedimientos de entrega de los componentes de ayuda humanitaria destinados a población víctima del desplazamiento forzado a la luz de lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011” (cf. Resoluciones 2347 de 2012 y 0171 de 2014). En consecuencia, en diciembre de 2014 expidió el Decreto 2569 que tiene por objetivo “establecer los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento con base en la evaluación los componentes la subsistencia mínima. Igualmente, fija los criterios técnicos para evaluar la superación de la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante de desplazamiento forzado, dentro de un proceso de retorno, reubicación en un lugar distinto al de recepción o permaneciendo en el lugar recepción”<sup>110</sup>.

Considerando las restricciones presupuestales persistentes que impiden que el Gobierno Nacional atienda de manera oportuna la totalidad de las solicitudes de ayuda humanitaria, a pesar de tratarse de una dificultad señalada una y otra vez por esta Corporación y de las órdenes que se dictaron en el auto 099 de 2013 para superarlas, a partir de la nueva reglamentación implementada mediante el Decreto 2569 de 2014:

(xii) ¿Cómo va a garantizar la Unidad para las Víctimas que, como mínimo, las solicitudes catalogadas como Vulnerabilidad Alta y Media-Alta de la ayuda humanitaria sean atendidas de manera oportuna en todas las rutas de entrega, incluidas las aproximadas 300.000 solicitudes que así se encuentran clasificadas en la Ruta Normal -que se corresponden a solicitudes de Atención Humanitaria de Transición?<sup>111</sup>; (xiii) ¿A partir de qué criterios la Unidad para las Víctimas va a clasificar a la población en las categorías A. Vulnerabilidad Alta; B. Vulnerabilidad Media-Alta; C. Vulnerabilidad Media-Baja y D. Vulnerabilidad Baja, en todas las rutas de atención?

---

<sup>109</sup>CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 488.

<sup>110</sup> Las disposiciones relacionadas con “la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado” se implementará dentro del término de hasta nueve (9) meses a partir de la entrada en vigencia del mencionado decreto; las disposiciones atinentes a “la coordinación la oferta institucional del SNARIV” se implementarán dentro del término de hasta seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia y las normas relacionadas con “la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado”, y las disposiciones relativas a “la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de los hogares para efectos de la entrega de la atención humanitaria”, los “montos y temporalidad de la atención humanitaria” y demás disposiciones se implementarán dentro del término de hasta cinco (5) meses a partir de su entrada en vigencia.

<sup>111</sup> UARIV, *ibid*, *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10*, Anexo

Teniendo en cuenta que la ayuda humanitaria de *transición* todavía se entrega de manera inoportuna, discontinua e incompleta y que se encuentra desarticulada con los programas de estabilización socioeconómica y de generación de ingresos, los cuales carecen de una ruta determinada y completamente establecida:

(xiv) ¿qué correctivos presupuestales e institucionales va a adoptar el Gobierno Nacional para que *la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado*, tal como está recogida en el Decreto 2569 de 2014, no sea únicamente nominal sino que presuponga un acceso oportuno y articulado a la oferta estatal y refleje una verdadera estabilización socioeconómica de esa población?; (xv) ¿Qué porcentaje de las personas desplazadas que se encuentran en la fase de *transición*<sup>112</sup> ha accedido a programas de generación de ingresos y de restablecimiento socio económico – de qué programas se trata-, de tal manera que logren superar los niveles de vulnerabilidad que persisten en materia de alojamiento y alimentación y, con ello, la dependencia de la entrega de esa ayuda<sup>113</sup>?; (xvi) ¿Qué porcentaje de esa población ha recibido un subsidio familiar de vivienda; qué porcentaje lo ha materializado en una solución de vivienda y qué medidas se van a adoptar para garantizar las necesidades habitacionales de las personas que no pudieron acceder al subsidio familiar de vivienda pero que, de todas formas, mantienen necesidades habitacionales insatisfechas de acuerdo con las últimas mediciones del GED?<sup>114</sup>; (xvii) ¿A través de qué medidas la Unidad para las Víctimas va a hacer operativo el Parágrafo 1 del Artículo 5º del Decreto 2569 de 2014 y, en esa medida, lograr articular le entrega de los componentes de alojamiento y alimentación en la fase de *transición* para así evitar la duplicidad de los trámites y la entrega dispersa de los componentes que integran esa etapa de la ayuda?<sup>115</sup>; (xviii) ¿Qué medidas contempla para que los valores de los montos que se giran se mantengan actualizados en relación con los incrementos en el costo del nivel de vida y para que sean sensibles a sus variaciones en cada región?

**8.4.** Con el propósito de atender a la población desplazada que se encuentra en una situación de pobreza extrema el Gobierno Nacional vinculó a esa población

---

<sup>112</sup> De acuerdo con la UARIV, el 2013 terminaría con un represamiento de 710,248 solicitudes que se corresponden con la ayuda humanitaria de *transición* que no alcanzarían a ser atendidas durante esa vigencia: “si la demanda de solicitudes continúa con el mismo ritmo, se finalizará el año 2013 con un total de 710.248 solicitudes [que se corresponden a solicitudes de Atención Humanitaria de Transición], que la Unidad para las Víctimas no logrará atender por no contar con recurso”. UARIV, *ibid*, *Seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 Y 10*, págs. Anexo.

<sup>113</sup> La permanencia de las familias desplazadas en la etapa de *transición* se encuentra determinada, entre otros factores, por el acceso a la “oferta institucional vigente sobre el restablecimiento socio económico de las víctimas y sus familias”. UARIV, *ibid*, *Seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 Y 10*, págs. 8, 51, 62

<sup>114</sup> Tal como lo recogió esta Corporación en el auto 099 de 2013, el mismo Gobierno reconoce el número reducido de personas que han accedido a un subsidio de vivienda frente a las personas que se encuentran en la etapa de transición, así: de 242.310 hogares con un turno asignado para la Ayuda Humanitaria de Transición en 2011 y que no han sido atendidos, solamente 8.097 tienen aplicado el subsidio de vivienda. El apoyo de alojamiento –una sola ayuda por vigencia-, es reconocido por el mismo Gobierno como insuficiente. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>115</sup>“Parágrafo 1. La Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y/o las entidades responsables de entregar la atención humanitaria, actuarán de manera conjunta y unificada en la entrega de la ayuda humanitaria de transición”

a la estrategia UNIDOS<sup>116</sup> y anunció, a partir del segundo semestre del 2013, la implementación de una *Cartilla* que permite dotar a los Cogestores de criterios para acompañar a las personas desplazadas de acuerdo con las carencias más acentuadas que enfrentan como consecuencia del desarraigo<sup>117</sup>. De acuerdo con las cifras presentadas por la ANSPE, para el año 2010 se acompañaron 260.026 familias desplazadas (18,98% de esa población); para el 2011, 302.714 familias desplazadas (20,53%); para el 2012, 281.456 familias (20,03%) y para el 2013 (30 de junio) se acompañaron 478.957 familias (36,10%). Para ese periodo se promovieron 15.039 familias desplazadas, lo que equivale al 26,6% del total de familias promovidas (56.612)<sup>118</sup>.

A partir de estas consideraciones, esta Sala Especial le va a ordenar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema que responden a las siguientes preguntas:

(xix) ¿En qué fecha se implementó la mencionado *Cartilla* y qué resultados ha traído consigo su implementación?; (xx) ¿Cuáles son los derechos con mayor dificultad de desempeño según el reporte de medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) y cuáles son los logros básicos de la Estrategia UNIDOS con menor grado de cumplimiento? (xxi) ¿Cómo se ha materializado la identificación de estos derechos y logros rezagados en un mejor acompañamiento a favor de la población desplazada que se encuentra en situación de pobreza extrema?; (xxii) ¿Qué número y porcentaje de la población desplazada se encuentra en condiciones de pobreza extrema y cumple con los requisitos para ser acompañada por la Estrategia UNIDOS?; (xxiii) ¿La UARIV y la ANSPE han contemplado la posibilidad de ampliar la cobertura de la Estrategia Unidos para así acompañar a toda la población desplazada que se encuentre en condiciones de pobreza extrema y cumpla con los requisitos para ser acompañada por esa Estrategia?

**8.5.** El Gobierno Nacional informó que el mecanismo que permite hacer operativa la prórroga automática de la ayuda humanitaria, en aquellas dos

---

<sup>116</sup> “La Agencia prioriza a la población que se encuentra bajo el punto más bajo de dicha calificación [SISBEN III], la cual se considera población en situación de pobreza extrema. Igualmente, una vez seleccionados los potenciales beneficiarios según el universo del SISBEN, se cruzan con las bases de datos de población desplazada RUPD y la afectada por la ola invernal REUNIDOS, con el fin de establecer las familias a vincular. Una vez seleccionados los beneficiarios Red UNIDOS, su proceso de vinculación se hace progresivamente de acuerdo con unos criterios de focalización que parten de considerar como prioritarias a aquellas personas más vulnerables”. ANSPE, *ibid*, *Auto 099 de 2013*, pág 11.

<sup>117</sup> “La ANSPE viene trabajando en coordinación con UARIV en la construcción de una cartilla de contenidos cuyo propósito consiste en dotar al Cogestor Social de elementos para la comprensión de la problemática del desplazamiento forzado y asimismo, desarrolle las competencias y habilidades necesarias para realizar un acompañamiento pertinente en donde logre incentivar un proceso de reflexión con sus miembros sobre su situación y las opciones a su alcance para superarla.” UARIV. *Estrategia de articulación ANSPE- y UARIV*. Julio de 2010, pág. 17.

Y el Gobierno Nacional agrega que “se plantea la posibilidad de realizar un ejercicio en la formulación del *Plan Familiar* el cual es un instrumento que contribuye a la orientación y proyección de vida de las familias. Para tal efecto, en ese momento se mencionan los derechos con mayor dificultad de desempeño según el reporte de medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED), así como los logros básicos de la Estrategia UNIDOS con menor grado de cumplimiento. // Lo anterior, con el fin de comparar los IGED con los logros básicos y establecer cuáles son los que presentan mayor dificultad, con el fin de generar alertas a los Cogestores Sociales sobre aquellos logros que requieren mayor trabajo y atención en el momento de hacer la priorización y seguimiento a los mismos”. ANSPE, *ibid*, *Auto 099 de 2013*, pág 12.

<sup>118</sup> ANSPE, *ibid*, *Auto 099 de 2013*, págs. 13-14.

situaciones excepcionales en las que los hogares no pueden generar ingresos y garantizar la subsistencia mínima de manera autónoma -ya sea porque no cuentan con capacidades para hacerlo o porque se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria-, iba a entrar en funcionamiento en enero de 2012<sup>119</sup>. En octubre de ese mismo año, la UARIV expidió la resolución 1956, por medio de la cual “*Dicta el procedimiento para la solicitud y el trámite prioritario de la atención humanitaria de transición para las víctimas del desplazamiento forzado que se encuentran en condición de extrema vulnerabilidad*”. En marzo de 2013, no obstante, anunció que el **mecanismo que hace operativa la prórroga ininterrumpida de la ayuda humanitaria de emergencia** se pondrá en marcha en el marco de la estrategia MAARIV<sup>120</sup>.

Haciendo referencia a la implementación de la Resolución 1956 de 2012, los Organismos de Control encontraron que se están presentando ciertas prácticas que impiden que la ayuda humanitaria funcione de manera ininterrumpida, como ocurre con el requerimiento a las personas que se encuentran en esas situaciones extraordinarias de entregar de manera periódica determinados soportes y certificados para acreditar las situaciones excepcionales que les impiden generar ingresos y garantizar la subsistencia mínima de manera autónoma<sup>121</sup>.

(xxiv) ¿La Resolución 1956 de 2012 hace las veces del mecanismo que hace operativa la prórroga ininterrumpida de la ayuda humanitaria de emergencia que ha anunciado el gobierno en sus informes o es sólo un mecanismo para priorizar a esos grupos en las rutas ordinarias?; (xxv) ¿Qué número y porcentaje de hogares se encuentran categorizados como en una situación de extrema vulnerabilidad y urgencia y, con ello, han recibido de manera automática e ininterrumpida la entrega de la ayuda humanitaria de manera anual, de acuerdo con la ruta específica anunciada por el Gobierno Nacional?; (xxvi) ¿Qué criterios y/o fórmulas ha definido la Unidad para las Víctimas para clasificarlos en esa categoría?; (xxvii) ¿Qué medidas ha adoptado para evitar que la actualización anual del PAARI se traduzca en la imposición de exigencias desproporcionadas a la población desplazada que se encuentra en casos de extrema vulnerabilidad (i.e. la necesidad de hacer la solicitud de la ayuda una y otra vez o la

---

<sup>119</sup> El Gobierno contempló: “en procedimiento específico para priorizar de forma expedita el suministro de atención humanitaria a casos especiales de muy alta vulnerabilidad. Como complemento a este procedimiento, está siendo desarrollando un mecanismo adicional mediante el cual se detectará casos de hogares cuya elevada vulnerabilidad hacen necesaria entregar de forma automática e indefinida atención humanitaria sin necesidad de que esta sea solicitada cada vez”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Informe del 08 de noviembre de 2011*, pág 354.

<sup>120</sup> La UARIV explica que los hogares en los que “sea detectada la situación de extrema vulnerabilidad y urgencia [mediante la aplicación del PAARI] recibirán atención humanitaria mediante una ruta específica que contempla el suministro anual e ininterrumpido durante cada año. Por tanto, esta ruta específica contempla, además, seguimiento anual a la situación del hogar con el fin de verificar la efectividad de la gestión de oferta realizada y la pertinencia de continuar con el suministro de atención humanitaria. // Los hogares clasificados en esta categoría deberán actualizar la información aportada mediante el PAARI anualmente.” UARIV, *ibid*, *Seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 Y 10*, págs. 49,50.

<sup>121</sup> “Es necesario avanzar en el diseño y puesta en marcha de sistemas de información funcionales que eviten la reiterada petición de soportes, como en los casos de discapacidades permanentes y enfermedades crónicas sobre los que la población víctima debe aportar pruebas cada tres meses para beneficiarse de la Ayuda Humanitaria de Transición”. CSyM, *ibid*, *Primer Informe*, pág. 135.

reiterada petición de soportes), tal como estableció esta Corporación en el auto 099 de 2013<sup>122</sup>?

**9.** El Gobierno Nacional es consciente de las dificultades que afectan la notificación de las decisiones que aprueban la entrega de la ayuda humanitaria –con los consecuentes problemas operativos que surgen como resultado de la demora en su reclamación (reintegros)-, y de la importancia de que la población desplazada pueda ejercer el derecho de contradicción frente a las decisiones que niegan la procedencia de la ayuda y que evalúan su nivel de vulnerabilidad.

Como respuesta a esta problemática, la Unidad para las Víctimas afirma que “en procura de fortalecer los mecanismos de notificación, comunicación y contradicción, se encuentra en etapa de diseño y contratación la formulación de una estrategia que permitirá la expedición de actos administrativos que contengan los criterios de valoración y evaluación de las necesidades efectivas y reales del grupo familiar desplazado en procura de conceder o negar la ayuda humanitaria. Este procedimiento permitirá garantizar el acceso a los recursos legales en sede administrativa como garantía al debido proceso y derecho de contradicción (...) la nueva política pública a través del proceso de notificación de los actos administrativos establece una notificación de los actos administrativos en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 1º de 1984”<sup>123</sup>.

Mientras empieza la operación administrativa de este mecanismo de notificación, la Unidad para las Víctimas explica que “cuenta con dos mecanismos de comunicación de colocaciones de ayuda humanitaria en aras de reducir a su mínima expresión el número de reintegros por no cobro de los giros bancarios contentivos de dicha ayuda”<sup>124</sup>.

**9.1.** Sin desconocer la importancia de estas acciones, los Organismos de Control han encontrado que, a pesar de algunos avances importantes alcanzados por el Gobierno, todavía persisten las fallas en la notificación oportuna de las

---

<sup>122</sup> “El conocimiento efectivo por parte de las autoridades de la situación en la que se encuentra la población desplazada no significa, por sí mismo, que esta población asuma en todos los casos la carga de hacerle saber a las autoridades acerca de la situación de gravedad en la que se encuentra por medio de una solicitud: esto excede el *deber mínimo de agencia* que tiene la población desplazada [ T-085 de 2010 ]. Existen situaciones excepcionales de vulnerabilidad “en las que resulta desproporcionado exigir al peticionario que realice una solicitud ante la autoridad competente y, así, debe operar la presunción que genera la prórroga automática de la AHE, hasta que se compruebe su efectiva estabilidad socioeconómica” [ T-856 de 2011 ]. En esa medida, no se puede condicionar el reconocimiento de la prórroga automática de la ayuda humanitaria a la necesidad de presentar una solicitud”. Corte Constitucional. Auto 099 de 2013.

<sup>123</sup> Desde el mes de mayo de 2013 se inició el proceso pre contractual para implementar el proceso de notificaciones y se ha avanzado en el proceso de contratación para la debida notificación, con los siguientes resultados: “1. Elaboración de (i) ficha técnica, (ii) estudios previos, (iii) anexos técnicos, (iv) sondeo de mercado, y 2. Articulación con Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación para apropiación de recursos a través de vigencias futuras que aseguren los recursos para financiar la debida notificación (...) este proceso pretende notificar anualmente alrededor de un millón setecientos mil (1.700.000) actos administrativos de aprobación o negación de entrega de ayuda humanitaria incluyendo el trámite jurídico de los recursos de ley” // Para el 15 de diciembre de 2013 “el contrato para el proceso de notificación de actos administrativos será adjudicado y se tiene contemplado que inicie operaciones para el 31 de enero de 2014. UARIV. *Informe de seguimiento sobre las medidas adoptadas en el componente de ayuda humanitaria, según lo dispuesto por el auto 099 de 2013.* Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 Y 10, págs. 52,57 58.

<sup>124</sup> “El primero de ellos se desarrolla a través del Centro de Contacto de Información y Orientación -CCIO- de la Unidad para las Víctimas y el segundo es mediante las Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas en el territorio nacional, donde se publican avisos en sus instalaciones físicas y en las de las Personerías Municipales, donde se comunica que las víctimas relacionadas en los avisos cuentan con colocación de giro bancario a su favor” UARIV. *Seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 Y 10*, pág. 55.



decisiones de entrega de la ayuda humanitaria que se traducen en el reintegro de los recursos que se giraron a su favor al nivel central<sup>125</sup>. En términos generales, *la Comisión de Seguimiento y Monitoreo* considera que los reintegros son un problema de ejecución presupuestal que impide que la totalidad de los recursos destinados en materia de ayuda humanitaria se materialicen de manera efectiva<sup>126</sup>.

El reintegro de los giros bancarios que no se cobraron en el término debido, lleva a la población desplazada a iniciar un nuevo trámite que es indiferente ante la solicitud elevada previamente y, con ello, retrasa su acceso a la ayuda humanitaria de emergencia<sup>127</sup> y se convierte así en una nueva **barrera de acceso** (i.e. Veredas Puerto Jordán y Panamá, Arauca; en Carurú, Vaupés; en Norte de Santander y Guainía)<sup>128</sup>. En muchas de estas ocasiones se presentan situaciones de desinformación y confusión en la población desplazada acerca del trámite a seguir para acceder finalmente a la ayuda humanitaria tras el reintegro de los pagos y, con ello, se dispara el número de trámites legales y de intermediaciones para acceder a la ayuda<sup>129</sup>.

Los Organismos de Control también han señalado que en la actualidad la UARIV no cuenta con un mecanismo que permita notificar a las personas desplazadas los criterios bajo los cuales son calificadas y evaluadas según su nivel de vulnerabilidad, de tal manera que no puedan ejercer su derecho de contradicción frente a las decisiones que, de una parte, rechazan la entrega de la ayuda (i.e. porque ya ingresaron a la etapa de reparación) y, de la otra,

---

<sup>125</sup> “La falta de información oportuna sobre la disponibilidad de la ayuda, cuya barrera da lugar a un importante monto de reintegros y, en consecuencia, un aumento de acciones judiciales para lograr el acceso a estas ayudas” CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 137.

<sup>126</sup> “Del total de ayudas humanitarias colocadas por la UARIV en 2013, por valor de \$561.3 mm, se reintegraron \$58.9 mm. Pese a la reducción proporcional (del 35% al 10.5%), entre 2012 y 2013, la devolución sigue siendo elevada, frente a las necesidades de la población (...) De acuerdo con lo manifestado por la UARIV, este valor obedece a destinatarios que no pudieron realizar el cobro debido a: (i) el establecimiento de domicilios temporales, (ii) migración hacia el exterior, (iii) fallecimiento de la víctima, destinatarios o beneficiarios durante el trámite de la solicitud, (iv) privación de la libertad, (v) cambio de residencia, (vi) aparición sobreviniente de destinatarios o beneficiarios con igual o mejor derecho, o (vii) por solicitud expresa de reprogramación del giro en otro lugar geográfico”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, agosto de 2014, pág. 134. La CGR considera, además de estas variables “externas a la Unidad”, las siguientes: (i) deficiencias en el proceso de notificación –falta de divulgación en la cartelera pública: debido a esto, las víctimas tienen que adelantar su averiguación en forma personal o mediante el sistema web, lo que, en la práctica, para muchas de ellas se constituye en una barrera de acceso; (ii) registros deficientes de los datos de las víctimas, (iii) centralización de la información. CGR, *ibid*, *Informe de Seguimiento*, págs. 5-6.

<sup>127</sup> “No hay un control real e individualizado sobre los saldos no pagados; los valores se registran de manera acumulada y el resultado es que no se reprograman los pagos según la antigüedad de lo no pagado”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 134.

<sup>128</sup> “Los problemas administrativos relacionados con la notificación, se están convirtiendo en una nueva barrera de acceso, conllevando a que las personas no se informen a tiempo sobre la disponibilidad de los recursos, los cuales están por 35 días calendario en el Banco Agrario (Contrato Interadministrativo 737 de 2013 del Banco Agrario), término después del cual son reintegrados a las cuentas de la Unidas y, posteriormente, reasignados a otra víctima”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 486. Situación reiterada por la Defensoría del Pueblo cf. *Atención al desplazamiento*, pág. 26.

<sup>129</sup> “En los municipios visitados, se observaron serias falencias administrativas en la atención y en la entrega oportuna de las ayudas a las víctimas y, por consiguiente, la concurrencia reiterada a mecanismos jurídicos (derechos de petición y tutelas) o a la intermediación. Entre 2010 y 2013 casi se duplicó el número de reclamaciones en la UARIV (...) Muchas de ellas se profieren por no contar con información oportuna y adecuada, como en el caso de los reintegros”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 135. En la misma dirección, la Defensoría encontró que: “la falta de información adecuada produce en las víctimas un desconocimiento de sus derechos, así como sobre la atención que los municipios y la Nación deben prestarles. Debido a ello acuden a las personerías a consultar sobre los trámites relacionados con los derechos establecidos en la Ley 1448, lo que permite concluir que existen deficiencias en el funcionamiento de los enlaces municipio-Nación-víctimas, y por tal razón las personerías deben asumir dicho rol”. CGR, *ibid*, *Informe de Seguimiento*, pág.6.

modifican sus montos y/o componentes como resultado de su inclusión en la etapa de *transición*<sup>130</sup>. Así se presenta una situación de confusión en las personas que reciben montos y/o componentes distintos a los que habían recibido por última vez<sup>131</sup> y en aquellas que están superando, a juicio de las autoridades, la fase de emergencia (i.e. Bolívar, Casanare, Guajira, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo y Santander)<sup>132</sup>. Esta situación se agrava, en algunos casos, ante “las falencias en el asesoramiento sobre los efectos del PAARI y las pretensiones de encadenar el derecho a la reparación con el derecho a solicitar y recibir atención humanitaria”<sup>133</sup>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, esta Sala Especial le va a ordenar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que dé respuesta a las siguientes preguntas:

**(xxviii)** ¿Ya se encuentra implementada la estrategia que permite fortalecer los mecanismos de notificación, comunicación y contradicción cuyo inicio fue anunciado por el Gobierno Nacional para el 31 de enero de 2014?<sup>134</sup> En caso de que la respuesta sea positiva: ¿cómo ha mejorado esta estrategia los procesos de notificación, comunicación y el ejercicio del derecho a la contradicción de la población desplazada, de tal manera que se logren superar los problemas identificados en el auto 099 de 2013 y recapitulados en este pronunciamiento, tal como ocurre con los reintegros?; ¿en qué consiste el procedimiento para contradecir los actos administrativos, cómo se ha informado a la población de esta alternativa y cuántas personas lo han utilizado? Si la respuesta es negativa, ¿para qué fecha el gobierno espera implementarla y qué razones explican la demora?;

**(xxix)** ¿Cómo se articula el derecho al debido proceso y el derecho a la contradicción -que hacen parte de la estrategia anunciada por el gobierno-, con la construcción de los PAARI y las decisiones de la Unidad de Víctimas acerca de la suspensión de la entrega de la ayuda humanitaria o la modificación de sus montos de acuerdo con la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad que para tal efecto realiza la Unidad?;

**(xxx)** ¿A qué recursos pueden acceder las personas desplazadas en la construcción de los PAARI para contradecir las decisiones de suspensión de la entrega de la ayuda humanitaria o la modificación de sus montos, de tal manera que su adopción sea clara y transparente frente a las personas desplazadas?

---

<sup>130</sup> CGR, *ibid*, *Auditoría*, pág. 70.

<sup>131</sup> “La gran mayoría de las personas entrevistadas no tienen claro la diferencia entre las AHE y la AHT // El periodo de entrega varía de tres (3) meses a dos (2) años, además, en muchos casos por cada ayuda tienen que realizar una nueva solicitud”. CGR, *ibid*, *Auditoría*, pág. 66.

<sup>132</sup> “Se ha tenido conocimiento que a las mujeres se les solicita la inscripción en una lista para la realización del PAARI con el fin de pasarlas a la fase de reparación; situación que han generado pánico porque al recibir esa suma de dinero les dejan de cancelar la ayuda humanitaria” DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág. 24.

<sup>133</sup> DP, *ibid*, *Atención al desplazamiento*, pág. 28.

<sup>134</sup> Para el 15 de diciembre de 2013 “el contrato para el proceso de notificación de actos administrativos será adjudicado y se tiene contemplado que inicie operaciones para el 31 de enero de 2014”. UARIV, *ibid*, *Seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 Y 10*, pág. 58.

En mérito de lo expuesto, el Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a sus autos de cumplimiento, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

## RESUELVE

**PRIMERO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que dé respuesta a las preguntas consignadas en los numerales (i), (ii), (iii), (iv) consideración 6.2; (v), (vi), (vii), consideración 8.1; (viii), (ix), (x), (xi), consideración 8.2; (xii), (xiii), (xiv), (xv), (xvi), (xvii), (xviii), consideración 8.3; (xxiv), (xxv), (xxvi), (xxvii), consideración 8.5; (xxviii), (xxix), (xxx), consideración 9.1 de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema que den respuesta, de manera conjunta, a las preguntas consignadas en los numerales (xix), (xx), (xxi), (xxii) y (xxiii), consideración No. 8.4 de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

**TERCERO.- ORDENAR** a Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente a esta Sala Especial de Seguimiento un documento, en medio físico y magnético, que consolide la información requerida en las órdenes anteriores, en un plazo de veinte (20) días a partir de la notificación de esta providencia.

Este documento deberá actualizar toda la información presentada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en julio y agosto de 2013, en respuesta al auto 099, incluyendo información relativa al estado actual de aprobación y colocación de las ayudas humanitarias en cada una de sus rutas (Fallos; Recién Incluidos; Casos Especiales; Ruta Normal), diferenciando los respectivos niveles de vulnerabilidad (Alta; Media-Alta; Media Baja; Baja), de tal manera que sea claro qué rutas y en qué niveles de vulnerabilidad la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se encuentra al día, en cuáles se mantienen los rezagos, y el número de ayudas que en cada una de estas rutas, de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad, se entrega por vigencia a las familias que la solicitan.

Dentro del mismo plazo, una copia del informe deberá ser presentado ante la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para los fines que consideren pertinentes.

**CUARTO.- ORDENAR** que, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se notifique de esta providencia a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación.

**QUINTO.- SOLICITAR** a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, alleguen a esta Sala Especial de Seguimiento sus observaciones, en medio físico y magnético, sobre los informes que presente el gobierno en cumplimiento de esta providencia, en un plazo de veinte (20) días a partir de la fecha en la que reciban los informes del gobierno.

Cúmplase,

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
**Magistrado Presidente Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025**  
**del 2004**

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA**  
**Secretaria General**