

Nota de relatoría: *por disposición de la orden séptima del Auto 310 de 2020, se modificaron los nombres de la actora y de sus hijos, así como las referencias que pudieran identificarlas. Lo anterior, con el propósito de proteger sus derechos.*

Auto 310/20

Referencia: Auto 092 de 2008.
Valoración del cumplimiento del numeral 000 de la orden novena del auto en mención, de acuerdo con la solicitud de Ana María Castillo.

Bogotá D.C., primero (1º) de septiembre de dos mil veinte (2020).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, integrada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y por las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere el presente auto.

ANTECEDENTES

Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y competencia de la Sala Especial de Seguimiento

1. Mediante **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población víctima de desplazamiento forzado. Esto, debido principalmente a la precaria capacidad presupuestal e institucional del Estado para su atención y protección.
2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, y dada la complejidad y magnitud del ECI, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió mantener la competencia para monitorear el cumplimiento de sus órdenes con la finalidad de asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas. Para tales efectos conformó esta Sala Especial de Seguimiento.

Órdenes particulares proferidas en el Auto 092 de 2008

3. Mediante el **Auto 092 de 2008**, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional verificó la existencia de un impacto grave y focalizado del conflicto armado y del desplazamiento forzado en términos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres en Colombia, a partir de la identificación de diez

riesgos específicos en el ámbito de la prevención, y dieciocho facetas de género del desplazamiento, que impactan de manera diferencial, específica y aguda en materia de atención a esta parte de la población desplazada.

En consecuencia, esta Corporación resolvió: (i) ordenar al Gobierno Nacional diseñar trece programas específicos para colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado en el país; (ii) establecer dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas¹; y (iii) comunicar al Fiscal General de la Nación los numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano².

Adicionalmente, en esta providencia la Corte valoró la situación de 600 mujeres víctimas del desplazamiento forzado y, debido a las falencias identificadas en la política pública y la condición de vulnerabilidad de estas personas, resolvió adoptar medidas particulares en cada uno de los casos³: de una parte, entregar de manera completa la ayuda humanitaria a las víctimas y, de otra parte, incluirlas en los diferentes programas de la oferta institucional dirigidos a atender las facetas de género que vulneraron sus derechos.

Remisión del Juzgado Civil del Circuito de Bogotá y solicitud de Ana María Castillo

4. Ana María Castillo fue víctima de desplazamiento forzado e hizo parte de los 600 casos identificados por la Corte Constitucional en el **Auto 092 de 2008**, motivo por el cual es beneficiaria de medidas específicas. En dicha calidad, promovió ante el Juzgado Civil del Circuito de Bogotá un incidente de desacato en contra del director de la Unidad para las Víctimas⁴ por el presunto incumplimiento de las órdenes particulares proferidas en esta decisión.

5. Sin embargo, el Juez Civil del Circuito de Bogotá remitió esta solicitud a la Corte Constitucional en vista de su competencia sobre el caso de la peticionaria. Puntualmente, el juzgado hizo referencia al literal AII-000.3.4 del **Auto 092 de 2008**, el cual dispone:

¹ Las presunciones que amparan a las mujeres desplazadas, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, son: “a. *La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD [hoy SNARIV] y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular*”. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico V.C.

² Los casos puestos en conocimiento de la Corte Constitucional, y que fueron remitidos a la Fiscalía General de la Nación, se encuentran consignados en el documento anexo I del Auto 092 de 2008, el cual tiene carácter reservado.

³ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Orden novena.

⁴ La actora se refirió al presunto incumplimiento del Auto 092 de 2008 por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional quien fue la destinataria de las órdenes de la Corte Constitucional. No obstante, por mandato del Decreto 4155 de 2011, dicha agencia se transformó en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, empero, de acuerdo con el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, las obligaciones en materia del cumplimiento del Auto 092 de 2008 fueron asumidas por la Unidad para las Víctimas. En tal virtud, las pretensiones de la peticionaria se dirigirán a esta última.

“Se ADVIERTE que la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer del cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, lo cual incluye la competencia para iniciar y tramitar los incidentes de desacato a los que haya lugar”⁵.

6. Esta petición fue enviada por la Secretaría General a esta Sala Especial, dada su competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus autos de seguimiento⁶. No obstante, debido a la falta de claridad en diferentes aspectos de la comunicación, mediante el **Auto de abril de 2020**, esta Corporación le solicitó a Ana María Castillo precisar: (i) el alcance de su petición; (ii) a qué medidas tuvo acceso; y (iii) la condición en la cual se encuentra.

7. En respuesta a esta solicitud, el 29 de mayo de 2020, Ana María Castillo explicó a la Sala Especial (i) la situación en la cual se encuentra; (ii) las medidas a las que tuvo acceso como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima; y (iii) la respuesta estatal de la cual es beneficiaria actualmente. Con base en ello, (iv) precisó su solicitud de asistencia y atención por parte del Estado. Para sustentar sus afirmaciones, la peticionaria adjuntó una serie de documentos relacionados con la identidad de sus hijos y su condición de salud⁷. En concreto, la peticionaria manifestó que:

- i. Tiene 9 hijos, tres de ellos menores de edad quienes viven actualmente con ella.
- ii. Fue víctima de desplazamiento forzado, así como de violencia sexual por parte de la entonces guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP).
- iii. Afronta una condición de vulnerabilidad que se agravó debido a los problemas de salud que padece, así como al contexto generado por la emergencia sanitaria por el COVID-19. Además, indicó que se encuentra desempleada.
- iv. Actualmente no recibe atención humanitaria por parte del Estado debido a que esta medida le fue suspendida. Al respecto, de acuerdo con la comunicación de la peticionaria, la Unidad para las Víctimas le habría indicado a Ana María Castillo que la suspensión obedecía a que transcurrieron más de 10 años desde el momento en que fue desplazada.
- v. Debido a la referida emergencia sanitaria, y a la situación de vulnerabilidad acentuada en que se encuentra, es acreedora del esquema de compensación

⁵ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Literal AII-000.3.4, providencia citada por el Juzgado Civil del Circuito de Bogotá.

⁶ Mediante el Acta 01 del 19 de abril de 2009, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió conformar una Sala Especial para monitorear el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

⁷ Documentos allegados el 29 de mayo de 2020 a través del correo electrónico de la Secretaría General de la Corte Constitucional.

del impuesto sobre las ventas (IVA). Adicionalmente, en febrero del año en curso recibió una ayuda por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

- vi. Dos de sus hijos son beneficiarios del programa “*Más Familias en Acción*”. No obstante, uno de ellos fue excluido de este, por haber repetido el mismo grado. Sobre este particular, la actora explicó que su hijo tiene una malformación congénita que requiere tratamientos médicos especializados e intervenciones quirúrgicas, lo cual incide en su rendimiento académico.

Conforme con lo anterior, Ana María Castillo solicitó a la Sala Especial iniciar la apertura de un incidente de desacato en contra del director de la Unidad para las Víctimas por el presunto incumplimiento de las órdenes del **Auto 092 de 2008**, así como adoptar medidas para asegurar los derechos a la subsistencia mínima, la atención y la reparación de ella y su núcleo familiar, y de manera específica, la protección de sus hijos menores de edad.

Traslado de la solicitud de Ana María Castillo y respuesta de la Unidad para las Víctimas al Auto 700 de 2020

8. A través del **Auto 700 de 2020**, esta Corporación dio traslado de la solicitud de Ana María Castillo y solicitó al director de la Unidad para las Víctimas: (i) pronunciarse sobre las afirmaciones y pretensiones de la actora; (ii) acreditar las acciones adelantadas en cumplimiento del **Auto 092 de 2008** en relación con el caso concreto; (iii) precisar las medidas a las que tuvieron acceso los hijos de la peticionaria; y (iv) explicar los obstáculos identificados que incidieron en el cumplimiento del numeral 000 de la orden novena del **Auto 092 de 2008**.

9. El 3 de julio del año en curso, el director de la Unidad para las Víctimas presentó un informe en respuesta al **Auto 700 de 2020**⁸, en el cual se pronunció sobre los siguientes aspectos:

9.1. En relación con la condición y las pretensiones de la actora, el informe reportó el pago de 6 transferencias por concepto de atención humanitaria a favor de Ana María Castillo, entre los años 2012 y el 29 de abril de 2016, momento en que se suspendió el pago de este programa⁹. Al respecto, la Unidad para las Víctimas precisó que, en virtud de la Resolución 1234 del 29 de abril de 2016, esta medida se suspendió de manera definitiva por cuando el hogar de la peticionaria no presenta carencias en materia de alojamiento y alimentación¹⁰.

⁸ Este informe fue presentado por el director de la Unidad para las Víctimas el 3 de julio de 2020. Este documento será citado en adelante, así: Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020).

⁹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 3-5.

¹⁰ Unidad para las Víctimas. Resolución 1234 del 29 de abril de 2016. Decisión allegada como anexo del documento Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020).

Esta decisión se adoptó en consideración a que: (i) de acuerdo con la Central de Información Financiera (CIFIN), uno de los integrantes del hogar de la actora adquirió un producto financiero con posterioridad al desplazamiento; (ii) Nidia Flórez Castillo, quien es hija de la peticionaria, cursó estudios en educación técnica, tecnológica o profesional¹¹; (iii) su último desplazamiento ocurrió 10 años antes de la valoración; y (iv) *“dentro del hogar existen fuentes de ingresos que permitía (sic) cubrir parcialmente los componentes de alojamiento temporal y alimentación de subsistencia mínima y/o integrantes con capacidad productiva para generar ingresos y cubrir total o parcialmente estos componentes”*¹².

9.2. En torno al estado de inclusión de Ana María Castillo y su familia en el Registro Único de Víctimas, el informe señaló que *“la víctima se encuentra efectivamente individualizada y cuenta con caracterización sobre su situación, lo cual, le facilita avanzar en el acceso de las medidas de atención y reparación integral de la política pública de víctimas”*¹³. Adicionalmente, presentó un cuadro con la siguiente información:

Nombres	Relación con la peticionaria
Ana María Castillo	Declarante
Ángela Martín Castillo	Hija
Sonia Martín Castillo	Hija
Nidia Flórez Castillo	Hija
Juan Camilo Vargas Castillo	Hijo
Fernando Flórez Castillo	Hijo
Alejandra Martín Castillo	Otro pariente ¹⁴
Karen Castillo	Hija

Elaboración de la Sala con base en el informe: Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 6-7.

9.3. Por otra parte, acerca de las acciones adelantadas en cumplimiento del numeral 000 de la orden novena del **Auto 092 de 2008**, el informe advierte que, dado que dichos mandatos se profirieron antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, *“es importante tener en consideración que las órdenes relativas a los programas corresponden a diferentes entidades del Estado”*¹⁵, motivo por el cual se reportaron solo las acciones relacionadas con los componentes a cargo de dicha entidad.

¹¹ Razón por la cual cuenta *“con capacidades, formación de capital humano y estrategias de afrontamiento frente a su propia situación, para mejorar su empleabilidad y acceder a fuentes de generación de ingresos que le permitan proveer su auto sostenimiento y cubrir total o parcialmente a cubrir (sic) los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima”*. Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 5.

¹² Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 5.

¹³ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 6.

¹⁴ De acuerdo con la respuesta al Auto de abril de 2020, la actora indicó que Alejandra Martín Castillo es su hija.

¹⁵ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 6.

9.3.1. Bajo este entendido, el director de la Unidad para las Víctimas (i) reiteró lo informado en relación con la atención humanitaria; (ii) indicó que entregó este año \$480.000 a la peticionaria por concepto de “*apoyo a la sostenibilidad del retorno*”¹⁶; (iii) afirmó que identificó sus necesidades y caracterizó su entorno familiar¹⁷, con base en lo cual (iv) orientó a la actora y coordinó la oferta institucional¹⁸; y (v) precisó que, mediante la Resolución 4321 del 28 de noviembre de 2019, reconoció el derecho de la accionante y su familia a ser indemnizados administrativamente por 17 salarios mínimos mensuales¹⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo con el citado documento, Ana María Castillo no fue priorizada para el pago de la indemnización por cuanto “*no se acreditó en el procedimiento, la configuración de alguna de las situaciones las (sic) establecidas en el artículo 4° de la Resolución 1049 de 2019*”²⁰. Adicionalmente, el director de la Unidad para las Víctimas precisó que:

*“No obstante lo anterior, y considerando que la señora ANA MARÍA CASTILLO manifiesta en la contestación al Auto de abril de 2020, tener junto a uno de sus hijos condiciones de salud, que eventualmente podrían configurar situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, la Unidad para las Víctimas se permite informar que ella podría allegar la documentación respectiva con el propósito de proceder al análisis y adopción de la decisión correspondiente con esta situación”*²¹ (énfasis de la Sala).

9.3.2. En línea con lo anterior, la Unidad para las Víctimas afirmó que garantizó los derechos de la actora y su familia a subsistencia mínima y la reparación²². Además, cumplió con las gestiones dirigidas a orientar, coordinar y lograr el acceso a la oferta institucional²³.

9.4. En relación con las medidas a las que tuvo acceso Ana María Castillo y su núcleo familiar, el informe presentó²⁴: (i) acceso a 6 créditos²⁵; (ii) 8 pagos

¹⁶ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 7.

¹⁷ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 10.

¹⁸ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 10.

¹⁹ “[Se] reconoció el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de **desplazamiento forzado** a la señora ANA MARÍA CASTILLO y su grupo familiar arriba relacionado, por un monto de diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes (S.M.M.L.V), de acuerdo con lo establecido en la Sentencia SU-254 de 2013, reconociéndole por ello a cada uno de los integrantes del mismo un porcentaje del 12.50%, en concordancia con el artículo 2.2.7.4.8 del Decreto 1084 de 2015” (énfasis del texto original). Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 8.

²⁰ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 9.

²¹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 9.

²² En torno a las medidas a las cuales accedieron los hijos de Ana María Castillo, la Unidad para las Víctimas indicó: “*en las respuestas (i), (ii) y (iii) se ha referido de manera específica a las diferentes medidas a las cuales ha accedido la señora ANA MARÍA CASTILLO y su núcleo familiar. En este sentido, los hijos de la peticionaria, (sic) han accedido a los mismos componentes de atención, asistencia y reparación a los cuales accede la peticionaria*”. Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 11.

²³ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 10.

²⁴ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 11 y 12.

²⁵ En los años 2000, 2010, 2013 y 2014.

por atención humanitaria²⁶; (iii) un pago como apoyo a la sostenibilidad del retorno²⁷; (iv) una Entrevista Única de Caracterización y una ficha de Caracterización²⁸; (v) 5 pagos del programa de Familias en Acción por parte del Departamento para la Prosperidad Social²⁹; (vi) su inclusión al régimen subsidiado de salud; y (vii) 5 aportes al sistema de seguridad social en salud³⁰.

9.5. Por otra parte, el director de la Unidad para las Víctimas advirtió tres obstáculos que, de acuerdo con él, incidieron en el cumplimiento de la orden novena del **Auto 092 de 2008** en el caso concreto: (i) el tiempo transcurrido entre el desplazamiento de la peticionaria y el momento en que la Unidad para las Víctimas inició su labor de atención; y, ligado a lo anterior, (ii) la inadecuada atención por parte de las entidades responsables lo cual *“llevó a que sus condiciones se deterioraran con mayor rapidez”*; y (iii) la desactualización de los datos de contacto con la víctima³¹.

9.6. Finalmente, el director de la Unidad para las Víctimas solicitó no acceder a las pretensiones de la actora debido a que no se cumplen los presupuestos definidos para que proceda un incidente de desacato. Además, señaló que la entidad que representa *“continuará realizando sus mejores esfuerzos para culminar el cumplimiento de las ordenes (sic) dispuestas a favor de la señora ANA MARÍA CASTILLO y que aún se encuentran pendientes”*³².

10. Por las razones anteriores, le corresponde a la Sala dar respuesta a la solicitud de Ana María Castillo, en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES

Objeto y estructura de la decisión

1. Mediante el **Auto 092 de 2008**, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional adoptó medidas específicas para la protección y atención de Ana María Castillo. En concreto, la Sala ordenó al Gobierno Nacional la entrega de la atención humanitaria, la aplicación de las presunciones fijadas en el auto y la inclusión en diferentes programas ordenados en la citada providencia.

2. Como resultado de un presunto incumplimiento por parte de la administración, Ana María Castillo solicitó a la Sala Especial iniciar un incidente de desacato en contra del director de la Unidad para las Víctimas y adoptar medidas para la protección de sus derechos.

²⁶ En 2006, 2008, 2012, 2013, 2014 y 2015.

²⁷ En enero de 2020.

²⁸ En los años 2017 y 2019.

²⁹ En los años 2012 y 2019.

³⁰ En los años 2009, 2010, 2018 y 2019.

³¹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 12-13.

³² Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 13 y 14.

3. Mediante **Auto 700 de 2020**, la Corte dio traslado de esta comunicación al director de la Unidad para las Víctimas quien, mediante informe del 3 de julio del año en curso, se pronunció sobre las afirmaciones y pretensiones de la actora; expuso las acciones adelantadas en cumplimiento del **Auto 092 de 2008** en relación con el caso concreto; reportó las medidas a las que tuvieron acceso los hijos de peticionaria; y explicó los obstáculos identificados que incidieron en el cumplimiento de sus obligaciones.

4. En tal virtud, y debido a que le corresponde a esta Corporación verificar el cumplimiento de las decisiones proferidas en el marco del seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, la presente providencia se referirá a la competencia de la Sala Especial para dar trámite a las solicitudes elevadas por la actora (*sección 2*); y reiterará los mecanismos judiciales con los que cuenta el juez de tutela para asegurar el cumplimiento de sus decisiones (*sección 3*); así como los requisitos establecidos para determinar la procedibilidad de las solicitudes relacionadas con la apertura de un incidente de desacato (*sección 4*). Posteriormente, la Sala analizará el caso concreto (*sección 5*) en donde realizará un ejercicio de contraste entre la orden dictada por esta Corporación en relación con Ana María Castillo y la respuesta institucional brindada al caso particular y, con base en ello, evaluará el nivel de cumplimiento de la disposición novena del **Auto 092 de 2008**. A partir de estos elementos, establecerá si hay lugar a dar apertura a un incidente de desacato en contra del director de la Unidad para las Víctimas e imponer una sanción. Finalmente, adoptará las medidas a las que haya lugar (*sección 6*).

Competencia de la Sala Especial de Seguimiento para verificar el cumplimiento de la orden novena del Auto 092 de 2008³³

5. A través de la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado, como ya se indicó, al constatar que los derechos de la población víctima de este flagelo son transgredidos de manera masiva y sistemática, como resultado de la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentra esta población y la omisión en la atención que les corresponde, por parte de las autoridades competentes.

Al respecto, esta Corporación encontró que la vulneración de los derechos de las víctimas no era atribuible a una única autoridad, sino que se trataba de un problema estructural que afectaba toda la política pública dispuesta para la atención y protección de esta población. En consecuencia, en la **Sentencia T-025 de 2004** se profirieron dos tipos de órdenes: simples (para atender la situación de las personas que presentaron una de las 108 acciones de tutela revisadas) y estructurales (para restaurar el orden constitucional a través de la corrección de las fallas y problemas estructurales de la política pública en materia de desplazamiento forzado)³⁴.

³³ Este apartado toma los fundamentos jurídicos 8 a 15 del Auto 248 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁴ En relación con las órdenes estructurales es necesario tener en cuenta que las mismas se denominan así, entre otros factores, porque: (i) están encaminadas a superar los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que dieron origen al ECI; (ii) demandan la realización y verificación de una serie de acciones

6. De acuerdo con esta distinción, en el **Auto 206 de 2007**, esta Corporación resolvió reasumir la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes estructurales impartidas en la citada sentencia debido a que los jueces de primera instancia no contaban con las herramientas adecuadas para adelantar esta labor³⁵. No obstante, el seguimiento sobre los casos particulares continuó en cabeza de los respectivos jueces de conocimiento de las acciones de tutela.

7. Bajo este entendido, mediante el **Auto 117 de 2008**, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional solicitó información a las autoridades del Gobierno Nacional, acerca del cumplimiento de la citada sentencia, así como de sus autos de seguimiento, con el propósito de determinar el grado de cumplimiento de esa decisión o los elementos necesarios para iniciar un incidente de desacato, ante un presunto desconocimiento de las órdenes estructurales de la **Sentencia T-025 de 2004**³⁶.

8. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala de Revisión no dio apertura a ningún incidente. Por el contrario, inició una nueva etapa en el proceso de seguimiento, producto de la cual se proferieron diferentes providencias acerca del impacto diferencial y agravado que el desplazamiento forzado tiene sobre: las mujeres (**Auto 092 de 2008**), los niños, niñas y adolescentes (**Auto 251 de 2008**), los pueblos indígenas (**Auto 004 de 2009**) y las comunidades afrodescendientes (**Auto 005 de 2009**), así como sobre las personas en situación de discapacidad (**Auto 006 de 2009**).

En estas providencias, la Corte dictó múltiples órdenes de carácter estructural, a cargo de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas³⁷ con la finalidad de solucionar las falencias identificadas por esta Corporación en el marco del referido seguimiento.

9. Ligado a ello, es preciso advertir que para ese momento los mecanismos disponibles para monitorear la política pública para la población en situación de desplazamiento forzado presentaban múltiples falencias, especialmente en materia de indicadores de goce efectivo, el registro y la caracterización de las víctimas, dificultades que incidían en la identificación de las necesidades

complejas en las cuales, además, intervienen diversos actores; y (iii) requieren el transcurso de un tiempo significativo para su cumplimiento. En contraste, las órdenes simples implican una decisión de “*hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo usualmente mediante una sola decisión o acto*”. Corte Constitucional. Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa y Autos 368 de 2016 y 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ En efecto, esa providencia resolvió lo siguiente: “**PRIMERO.- REASUMIR la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento, incluyendo la apertura y tramitación de los incidentes de desacato a los que haya lugar, con miras a garantizar que las autoridades competentes adopten las medidas efectivamente encaminadas a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno y asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia**”. (Énfasis de la Sala). Corte Constitucional. Auto 206 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁶ Corte Constitucional. Auto 117 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Para efectos de determinar si las autoridades habían incurrido en un desacato, la Corte Constitucional precisó las órdenes dictadas en tanto en la Sentencia T-025 de 2004, como en el marco del seguimiento a su cumplimiento. Allí, la Corte sólo se refirió a las órdenes estructurales.

³⁷ Anteriormente Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

diferenciadas al interior de la población desplazada. Por esta razón, la Corte Constitucional empleó una metodología dialógica en virtud de la cual se llevaron a cabo audiencias públicas y sesiones técnicas, tanto regionales como temáticas.

En estos escenarios la Corte conoció múltiples casos de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas en condición de discapacidad, comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas afectados por el conflicto armado, la violencia y el desplazamiento forzado. A través de estos casos, la Corte Constitucional tuvo acceso a un contexto amplio acerca del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre los derechos de estos grupos poblacionales.

10. Puntualmente, en el **Auto 092 de 2008**, esta Corporación valoró la política pública desde una perspectiva de género. Para tales efectos, y dados los vacíos y falencias advertidas en materia de información, la Sala de Revisión tuvo como referente –entre otros elementos de prueba, pero primordialmente– 600 casos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Estos casos fueron puestos en conocimiento de la Corte en la sesión pública celebrada el 10 de mayo de 2007, así como en diversos informes presentados por las organizaciones que promueven sus derechos.

Como se explicará detalladamente más adelante, la Corte Constitucional analizó cada uno de los 600 casos y constató que los derechos de las víctimas fueron vulnerados no solo como resultado del conflicto y el desplazamiento forzado, sino también debido a la ausencia de un enfoque diferencial en la respuesta institucional, la cual no atendió sus especiales necesidades ni el impacto específico del desplazamiento sobre sus derechos. Concretamente, (i) en materia de prevención, esta Corporación constató una serie de riesgos y afectaciones que incidieron en su desplazamiento; y (ii) en materia de atención y protección, identificó diversas facetas de género que reflejaban el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres y el ejercicio de sus derechos.

11. En consecuencia, aunque no hicieron parte de las 108 acciones de tutela acumuladas en la **Sentencia T-025 de 2004**, la Sala de Revisión resolvió adoptar medidas para la protección de los derechos de las 600 víctimas enunciadas. Esto, debido a que (i) resultaba desproporcionado someter a las víctimas a un nuevo proceso administrativo o judicial que aplazara la garantía de sus derechos; (ii) en algunos casos las beneficiarias de la decisión no tenían ningún recurso judicial al cual acudir puesto que ya habían presentado una acción de tutela en la cual, a pesar la situación fáctica y jurídica de las accionantes, no se reconocieron sus derechos; y (iii) porque los casos fueron jurídicamente valorados por esta Corporación en el marco del ECI³⁸.

³⁸ Esta misma lógica fue empleada por la Corte Constitucional al conocer el riesgo de exterminio físico y cultural en que se encontraban diferentes pueblos indígenas (orden tercera del Auto 004 de 2009 y primera del Auto 382 de 2010); las múltiples comunidades y consejos comunitarios cuya situación evidenció el impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento en la población afrodescendiente (órdenes tercera y cuarta del Auto 005 de 2009) y diversos casos de personas en condición de discapacidad víctimas del desplazamiento forzado (orden octava del Auto 006 de 2009).

12. En tal sentido, en el anexo 2 del **Auto 092 de 2008**, la Corte advirtió que mantendría la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en relación con los 600 casos examinados, en los siguientes términos:

“[La] Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer del cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, lo cual incluye la competencia para iniciar y tramitar los incidentes de desacato a los que haya lugar”³⁹.

De este modo, la decisión adoptada por la Sala de Revisión en el **Auto 092 de 2008** fue excepcional y respondió al contexto específico que dio lugar en su momento, a esa providencia. Bajo ese entendido, la Sala Especial reafirma que su competencia se enmarca en la verificación del cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas por esta Corporación en el marco de la declaratoria del ECI, lo que implica un seguimiento de alcance general y, por lo tanto, no tiene una vocación de pronunciarse sobre casos individuales o particulares.

Mecanismos para hacer efectivos los fallos de tutela: cumplimiento e incidente de desacato

13. El artículo 86 de la Constitución consagró la acción de tutela como un mecanismo a través del cual toda persona tiene la posibilidad de acudir ante los jueces para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o privada. En tal virtud, y en atención al propósito del amparo y de las sentencias de tutela, su cumplimiento resulta obligatorio en la medida en que su desacato constituye una violación de la Constitución⁴⁰, que genera diferentes consecuencias jurídicas⁴¹.

14. El Decreto 2591 de 1991 consagró una serie de facultades en favor del juez de tutela con el propósito de garantizar que sus fallos sean cumplidos. En concreto, los artículos 27 y 52 establecen los trámites de: (i) cumplimiento y (ii) desacato. Estos mecanismos, de acuerdo con la **Sentencia T-226 de 2016**, tienen las siguientes características y diferencias:

Cumplimiento	Desacato
---------------------	-----------------

³⁹ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Documento anexo II.

⁴⁰ “Por una parte, en cuanto frustra la consecución material de los fines esenciales del Estado, como son la realización efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, el mantenimiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo, arts. 1° y 2°). Y por la otra, en cuanto dicha omisión contraría, además de las normas constitucionales que regulan la acción de tutela y el derecho infringido, también aquellas que reconocen en el valor de la justicia y en los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, pilares fundamentales del modelo de Estado Social de Derecho (arts. 29, 86 y 230)”. Corte Constitucional. Auto 010 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Fundamento jurídico 2.2.5.

⁴¹ Por ejemplo, en materia penal el servidor público podría incurrir en conductas tipificadas como prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente), mientras que, en materia disciplinaria podrían dictarse sanciones fundamentadas en la omisión del servidor público del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 38, 55 y 61 de la Ley 1952 de 2019).

Es obligatorio dado el carácter imperativo de las órdenes del juez de tutela.	Es incidental. En tal sentido, es subsidiario en aquellos casos en que la verificación del cumplimiento no sea suficiente.
Se inicia de oficio, a petición del interesado o por solicitud del Ministerio Público.	Su trámite se inicia a petición del interesado.
Respecto al cumplimiento, la responsabilidad es objetiva. Es decir que no se examina si la autoridad actuó con culpa o dolo.	La responsabilidad analizada es subjetiva. Esto quiere decir que, para imponer una sanción por desacato, se debe verificar si el responsable actuó con negligencia.

Tabla 1 Diferencia entre cumplimiento y desacato. Elaboración de la Sala

15. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación en su jurisprudencia reconoció que, aun cuando el juez de tutela pueda evidenciar la existencia de un incumplimiento, esto no necesariamente implica la imposición de las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991⁴².

16. Así las cosas, antes de dar trámite a un incidente de desacato, el juez de tutela tiene el deber de evaluar un eventual incumplimiento y de valorar, de manera autónoma y amplia, si para hacer cumplir el fallo de tutela son suficientes y eficaces las demás atribuciones que le confiere el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Sin perjuicio de dicha evaluación, el juez debe ejercer su función de hacer cumplir el fallo, hasta tanto se encuentre completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

17. En síntesis, los jueces de tutela cuentan con dos mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones: cumplimiento y desacato. Estos mecanismos, en concreto, buscan garantizar el goce efectivo de los derechos tutelados y su implementación es procedente hasta que se hayan restablecido los derechos o eliminadas las causas de su amenaza.

Requisitos de procedencia de solicitudes de apertura de incidentes de desacato

18. La Sala Especial de Seguimiento, a través del **Auto 265 de 2019**⁴³, decantó los presupuestos formales y materiales establecidos por el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional en relación con las solicitudes de apertura de incidentes de desacato.

18.1. En cuanto a los *presupuestos formales de procedencia*, esta Corporación precisó que corresponde a los jueces de tutela: (i) confirmar que las personas

⁴² Al respecto, la Sentencia T-1113 de 2005 explicó cómo, en algunos casos excepcionales, el incumplimiento obedece a razones ajenas a la voluntad de las personas o autoridades responsables, por ejemplo, debido a la presencia de barreras físicas o jurídicas que hacen imposible el cabal cumplimiento de las decisiones de tutela. En estos eventos, recordó la Corte, el juez tiene el deber de acudir a otros medios que permitan asegurar la satisfacción material de los derechos, como modular o proferir nuevas órdenes.

⁴³ Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 30 a 32.

que promueven el incidente se encuentran legitimadas para hacerlo⁴⁴; (ii) verificar si existe una orden concreta presuntamente incumplida⁴⁵; (iii) precisar el tipo de orden sobre la cual se presume el incumplimiento puesto que, en casos como la **Sentencia T-025 de 2004**, existen órdenes estructurales y particulares cuyo seguimiento no está en cabeza de la misma autoridad; e (iv) identificar a la autoridad o particular responsable del cumplimiento, debido a que la responsabilidad exigida a los destinatarios de las decisiones de tutela es subjetiva⁴⁶.

18.2. En relación con los *presupuestos materiales*, corresponde al juez de tutela: (i) constatar si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia; y (ii) verificar si dicha situación se debe a la negligencia del obligado. Esto último, corresponde a un juicio en torno a la responsabilidad subjetiva del incidentado⁴⁷.

Caso concreto: análisis de procedibilidad de la solicitud de Ana María Castillo

19. La Sala Especial evaluará si la pretensión de iniciar un incidente en contra del director de la Unidad para las Víctimas cumple con los *presupuestos formales y materiales de procedibilidad* establecidos por esta Corporación.

Análisis de los presupuestos formales

20. Para esta Sala, Ana María Castillo acreditó los presupuestos formales para que su petición sea procedente, por cuanto:

- i. La actora se encuentra incluida en los 600 casos particulares analizados por la Corte Constitucional en el **Auto 092 de 2008**, providencia por medio de la cual se adoptaron medidas concretas para la protección de sus derechos y la de sus hijos.
- ii. La solicitud hizo referencia expresa al presunto incumplimiento del numeral 000 de la orden novena del **Auto 092 de 2008**. Es decir, en el presente caso existen mandatos claros sobre los cuales se discute el presunto desacato.
- iii. La verificación del cumplimiento de la citada orden, aunque tiene una naturaleza particular, es competencia de esta Sala Especial como se explicó en apartados anteriores.

⁴⁴ Artículos 277 y 282 de la Constitución Política; y 10, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

⁴⁵ Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁷ Para estos efectos, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-034 de 2019, explicó que la autoridad que adelanta el incidente de desacato debe verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden; (ii) en qué término debía ejecutarse; (iii) cuál es el alcance de esta; (iv) cuál fue el nivel de cumplimiento, dado que solo procede el desacato ante incumplimientos; y (v) de ser el caso, cuáles fueron las razones que generaron el desacato de lo ordenado. Esto último, a su vez, implica comprobar si existe un nexo causal entre el comportamiento culposo o doloso del demandado y el resultado alcanzado. Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

- iv. La petición de Ana María Castillo, si bien se postuló en contra del director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, lo cierto es que en atención al tránsito legislativo y a lo expuesto en el **Auto 700 de 2020**, debe entenderse dirigida en contra del director de la Unidad para las Víctimas. Lo anterior, debido a los cambios normativos e institucionales generados con ocasión de la implementación de la Ley 1448 de 2011 que a continuación se explican.

En efecto, la citada Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad para las Víctimas (como entidad coordinadora de aquel)⁴⁸. De conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del Decreto 790 de 2012, este sistema es el responsable del cumplimiento de todas las funciones asignadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Bajo ese entendido, la norma en comento, en desarrollo del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011⁴⁹, estableció que la Unidad para las Víctimas sería la entidad responsable de coordinar todas las acciones de atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente las señaladas en la Ley 387 de 1997⁵⁰ y sus decretos reglamentarios. Por lo que las competencias a las que alude la petición de Ana María Castillo corresponden hoy al director de la Unidad para las Víctimas.

21. Conforme a lo expuesto, procederá la Sala Especial a analizar el cumplimiento de los presupuestos materiales de procedibilidad.

Análisis de los presupuestos materiales

22. Corresponde ahora evaluar si Ana María Castillo acreditó los *requisitos materiales de procedibilidad*. Para ello, la Sala Especial (i) reiterará el

⁴⁸ Artículos 159 y 168 de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁹ El artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, dispone: “*La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Además, le corresponde cumplir las siguientes funciones: (...) 7. Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la presente ley. (...) 15. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66. (...) 16. Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 de la presente ley, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64, la cual podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales. Realizar la valoración de que trata el artículo 65 para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada. (...) 17. Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas. (...) 18. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social. (...) 19. Contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional”.*

⁵⁰ “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.*

contenido de las órdenes adoptadas por esta Corporación en el **Auto 092 de 2008** en favor de la actora; y (ii) expondrá brevemente la respuesta institucional reportada por la Unidad para las Víctimas. Posteriormente, (iii) realizará la valoración en concreto acerca del cumplimiento de las medidas ordenadas por esta Corte; y, (iv) en caso de verificar su incumplimiento, procederá a determinar la posible responsabilidad subjetiva del director de la Unidad para las Víctimas.

Contenido y alcance de las órdenes proferidas en el Auto 092 de 2008 en relación con Ana María Castillo

23. En el presente apartado, la Sala Especial se referirá a los supuestos fácticos identificados por la Corte Constitucional en el **Auto 092 de 2008**; a las órdenes dictadas para atender la situación de la peticionaria; y los parámetros jurídicos establecidos para valorar el cumplimiento de las referidas órdenes. Conforme con lo anterior, en el siguiente apartado se expondrá la respuesta institucional a la cual tuvo acceso la actora.

En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional constató la vulneración de los derechos de Ana María Castillo

24. En el **Auto 092 de 2008**, la Sala Segunda de Revisión encontró que Ana María Castillo se encontraba desplazada en Bogotá, era mujer cabeza de familia y, a pesar de ello, se hallaba desempleada. Además, constató que, a pesar de encontrarse incluida en el Registro Único de Población Desplazada, la actora solo había recibido una ayuda humanitaria de emergencia, la cual fue entregada de manera incompleta⁵¹.

Sumado a ello, al valorar la respuesta institucional en el caso concreto, la Sala de Revisión comprobó que sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la educación, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la verdad, a la justicia y a la reparación fueron vulnerados como consecuencia de la omisión de la respuesta institucional a nueve facetas de género que afectaban los derechos de la actora, a saber⁵²:

- i. La asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana.
- ii. La existencia de obstáculos agravados en: (a) el acceso al sistema educativo; (b) la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; y (c) el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación.

⁵¹ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos jurídicos AII.000.1 y AII.000.2.2

⁵² Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico AII.000.2.4.

- iii. El riesgo de explotación doméstica y laboral.
- iv. El desconocimiento de (a) sus derechos como víctima del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, en particular respecto de los delitos que causaron su desplazamiento, el desplazamiento en sí mismo, y la pérdida del patrimonio que tuvo que dejar abandonado; así como de (b) sus necesidades en materia de atención y acompañamiento psicosocial.
- v. La presencia de una alta frecuencia de funcionarios no capacitados o abiertamente hostiles e insensibles a su situación.
- vi. La reticencia estructural del sistema de atención a otorgarle la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a pesar de que cumple las condiciones legales para recibirla.

Medidas adoptadas para la protección y atención de la peticionaria en el Auto 092 de 2008

25. Como consecuencia de las circunstancias previamente comprobadas, la Sala de Revisión de esta Corporación en el **Auto 092 de 2008**, ordenó al director de Acción Social entregar la ayuda humanitaria a Ana María Castillo de acuerdo con los parámetros establecidos para tales propósitos; aplicar en el caso concreto las presunciones fijadas en la orden cuarta⁵³; y garantizar su inclusión en los programas creados para garantizar: (i) la generación de ingresos y trabajo; (ii) la educación para mujeres desplazadas mayores de 15 años; (iii) el acceso a tierras; (iv) verdad, justicia, reparación y la garantía de no repetición; (v) la atención psicosocial; y (vi) la prórroga de la ayuda humanitaria y la eliminación de las barreras para el acceso a la oferta institucional restante⁵⁴.

Para efectos de lo anterior, esta Corporación advirtió al director de Acción Social que, para asegurar el cumplimiento de estas órdenes, podía *“hacer uso de los procedimientos ordinarios, especiales, extraordinarios o de urgencia a los que considere que haya lugar, especialmente en cuanto a las actividades de coordinación interinstitucional y de acompañamiento pertinentes”*⁵⁵.

Parámetros jurídicos establecidos en el Auto 092 de 2008 para verificar el cumplimiento de las órdenes particulares

26. En el **Auto 092 de 2008** la Corte Constitucional reconoció la manera en que los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento

⁵³ Presunciones de: (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas.

⁵⁴ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos jurídicos AII.000.3.1 y AII.000.3.2.

⁵⁵ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico AII.000.3.3

son vulnerados con ocasión de los riesgos que afrontan y las facetas de género que las afectan. En tal virtud, dictó una serie de órdenes de carácter estructural para superar los vacíos críticos en materia de género en la política pública, así como medidas particulares para la protección de los 600 casos identificados por la Sala de Revisión.

A partir de estos elementos, la Corte estableció los parámetros jurídicos mínimos, los problemas básicos a atender y las obligaciones específicas que deben cumplir las autoridades para garantizar los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Esto, de acuerdo con el **Auto 092 de 2008**, se constituyó en un marco de referencia tanto para la formulación de los trece programas ordenados para superar las falencias de la política pública, como para la atención de los referidos casos particulares.

Bajo este entendido, para verificar el cumplimiento de las órdenes en comento, la Sala Especial debe remitirse a los contenidos u obligaciones mínimas establecidas en el **Auto 092 de 2008** en relación con las facetas de género identificadas en el caso específico de Ana María Castillo.

Respuesta institucional: medidas adoptadas para la atención, protección y reparación de Ana María Castillo

27. Posteriormente, en **Auto 737 de 2017**, esta Corporación evaluó el nivel de cumplimiento del **Auto 092 de 2008**. Puntualmente, en relación con la orden dispuesta para la protección de las 600 mujeres identificadas como víctimas en el año 2008, la Sala Especial advirtió la presencia de un bloqueo institucional el cual le impidió conocer –y en consecuencia evaluar– las medidas efectivamente otorgadas para la protección de cada caso en particular.

28. En respuesta a la orden sexta del **Auto 737 de 2017**⁵⁶, el 25 de junio de 2018, la Unidad para las Víctimas presentó un informe sobre (i) la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) de las 600 mujeres beneficiarias del **Auto 092 de 2008**; y (ii) la atención brindada a cada una de ellas. En dicho documento, indicó la oferta institucional a la cual tuvo acceso Ana María Castillo.

Sumado a ello, el 3 de julio del año en curso, el director de la Unidad para las Víctimas presentó un nuevo informe sobre el caso, en el que respondió los requerimientos formulados en el **Auto 700 de 2020**⁵⁷, en relación con las

⁵⁶ “**Sexto. ORDENAR**, (...), a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) el total de las mujeres que se encuentran efectivamente incluidas e individualizadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de los 600 casos relacionados en el Auto 092 de 2008 y en su Anexo II; (ii) las medidas de atención y reparación a las que efectivamente han accedido desde su inclusión en el RUV, de manera desagregada para cada una de ellas; y (iii) las dificultades observadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres que aún no han sido objeto de atención y/o reparación, en el caso que así fuere, junto con las medidas adoptadas para superar dichos problemas”.

⁵⁷ Con ocasión de la petición de Ana María Castillo, en el Auto 700 de 2020 esta Corporación solicitó al director de la Unidad para las Víctimas: (i) pronunciarse sobre las afirmaciones y peticiones de la actora; (ii) informar su estado en el RUV; (iii) acreditar las acciones adelantadas en cumplimiento del numeral 000 de la orden

circunstancias concretas de la peticionaria. A continuación, se expondrán las medidas informadas:

- i. **Registro:** la peticionaria se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde el 25 de agosto de 2005 (actual RUV) como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima el primero de marzo de 2005⁵⁸.
- ii. **Ayuda humanitaria:** desde el 27 de junio de 2006 hasta el 29 de abril de 2016 el Gobierno Nacional entregó a la peticionaria ocho ayudas humanitarias. Los últimos tres pagos se realizaron el 27 de junio de 2014 (por \$420.000), el 19 de marzo de 2015 (por \$420.000) y el 5 de junio de 2015 (por \$1'050.000)⁵⁹. Esta medida fue suspendida de manera definitiva mediante la Resolución 1234 del 29 de abril de 2016⁶⁰.
- iii. **Indemnización:** Ana María Castillo solicitó indemnización el 23 de septiembre de 2016⁶¹, solicitud que fue resuelta mediante la Resolución 4321 del 28 de noviembre de 2019⁶². En esta decisión, la Unidad para las Víctimas reconoció el derecho a esta medida por el desplazamiento forzado de la actora y su núcleo familiar, por el monto de 17 salarios mensuales legales⁶³.

De acuerdo con el informe, dentro del trámite de la indemnización administrativa, la peticionaria no acreditó la configuración de alguno de los supuestos establecidos en el artículo 4° de la Resolución 1049 de 2019. Sin embargo, el director de la Unidad para las Víctimas precisó que:

“No obstante lo anterior, y considerando que la señora ANA MARÍA CASTILLO manifiesta en la contestación al Auto de abril de 2020, tener a uno de sus hijos (sic) condiciones de salud, que eventualmente podrían configurar situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, la Unidad para las Víctimas se permite informar que ella podría allegar la documentación respectiva con el propósito de proceder al análisis y adopción de la decisión correspondiente con esta situación.

novena del Auto 092 de 2008; (iv) indicar las medidas adoptadas en relación con sus hijos; (v) presentar las medidas a las que tuvo acceso la solicitante dentro de la oferta institucional dispuesta para la atención y reparación de las víctimas del conflicto; y (vi) exponer los eventuales obstáculos identificados que incidieron en el cumplimiento de la referida orden.

⁵⁸ Adicionalmente, el informe reporta una declaración el 24 de marzo de 2004 por un presunto desplazamiento forzado del 24 de enero de 2004. Sin embargo, la solicitud de inclusión en el registro fue rechazada. Unidad para las Víctimas. *Auto 737 de 2017. Orden sexta.* (25 de junio de 2018). Documento anexo. Pág. 1.

⁵⁹ Unidad para las Víctimas. *Auto 737 de 2017. Orden sexta.* (25 de junio de 2018). Documento anexo. Pág. 2; y Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020.* (3 de julio de 2020). Pág. 7.

⁶⁰ Resolución allegada como documento anexo a la respuesta del Auto 700 de 2020.

⁶¹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020.* (3 de julio de 2020). Pág. 13.

⁶² Esta decisión no fue allegada por el director de la Unidad para las Víctimas en su informe de respuesta al Auto 700 de 2020.

⁶³ El núcleo familiar reconocido como víctima a efectos del pago de la indemnización administrativa está conformado por Ana María Castillo, Ángela Martín Castillo, Sonia Martín Castillo, Nadia Flórez Castillo, Juan Camilo Vargas Castillo, Fernando Flórez Castillo, Alejandra Martín Castillo y Karen Castillo. Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020.* (3 de julio de 2020). Págs. 7-8.

La documentación pertinente, puede allegarse por medio del correo (...) indicando el número (...) correspondiente al radicado de su caso”⁶⁴.

- iv. **Retorno:** como resultado de un proceso de retorno, la peticionaria fue beneficiaria en el presente año de un apoyo a la sostenibilidad del mismo, por un monto de \$480.000⁶⁵. No obstante, la Unidad para las Víctimas no brindó más información al respecto.
- v. **Educación:** los hijos de Ana María Castillo fueron beneficiarios del programa de Familias en Acción por parte del Departamento para la Prosperidad Social desde noviembre de 2012 hasta diciembre de 2016⁶⁶ y posteriormente en el año 2019⁶⁷.
- vi. **Salud:** a diciembre de 2019, la peticionaria se encontraba registrada en el régimen subsidiado de salud. Según la respuesta de la Unidad al **Auto 700 de 2020**, la actora fue beneficiaria de esta medida desde el año 2009⁶⁸.

29. Adicionalmente, el director de la Unidad para las Víctimas indicó que Ana María Castillo accedió a seis créditos como parte de la oferta institucional⁶⁹. No obstante, no se indicó cuál fue la fuente de dichos créditos, el monto ni su modalidad.

30. Por otra parte, en el citado informe, se indicó que a la peticionaria le fueron practicadas las siguientes encuestas de caracterización: (i) en el 2017 participó en la Entrevista Única de Caracterización; y (ii) en el año 2019 en la Ficha de Caracterización de la Unidad para las Víctimas⁷⁰. Además, el 28 de septiembre de 2015, la Unidad para las Víctimas llevó a cabo el proceso de identificación de carencias a la actora⁷¹.

Valoración del cumplimiento de las órdenes dictadas en el Auto 092 de 2008

31. En los apartados anteriores, la Sala Especial se refirió al contenido y alcance de las órdenes presuntamente incumplidas. Posteriormente, dio cuenta de las acciones y medidas reportadas por el director de la Unidad para las Víctimas en favor de Ana María Castillo. En tal virtud, en el presente apartado

⁶⁴ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 9.

⁶⁵ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 7.

⁶⁶ Unidad para las Víctimas. *Auto 737 de 2017. Orden sexta*. (25 de junio de 2018). Documento anexo. Pág. 1.

⁶⁷ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 11.

⁶⁸ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 11-12.

⁶⁹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 11-12.

⁷⁰ De acuerdo con el informe de la Unidad para las Víctimas “[para] el 2020 se unifica el instrumento de recolección de información para la Estrategia ahora denominado *Entrevista de Caracterización*”. Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 12.

⁷¹ Unidad para las Víctimas. Resolución 1234 de 2016. Pág. 2.

corresponde a esta Corporación adelantar una valoración de la respuesta institucional a efectos de verificar si efectivamente se presentó un desacato a las órdenes consignadas en el **Auto 092 de 2008**.

Bajo este entendido, la Sala Especial se pronunciará a continuación, acerca del cumplimiento de las obligaciones de resultado. Esto es, sobre los componentes de (i) atención humanitaria; (ii) indemnización administrativa; y (iii) caracterización. A renglón seguido, se referirá a la gestión desplegada en relación con las obligaciones de medio. Estas últimas se refieren a los componentes de (iv) generación de ingresos y empleo; (v) educación; (vi) tierras; (vii) atención psicosocial; y (viii) atención a las víctimas de violencia sexual.

Atención humanitaria: su entrega, así como la decisión de suspender esta medida, no cumplió los parámetros dispuestos en la ley y la jurisprudencia

32. Como se indicó previamente, la Unidad para las Víctimas reportó los pagos realizados con ocasión de la atención humanitaria, sus montos y los periodos entre desembolsos. De igual forma, indicó que, mediante la Resolución 1234 de 2016 resolvió suspender su entrega. Para pronunciarse sobre estos aspectos, la Sala reiterará el propósito de la ayuda humanitaria y los parámetros dispuestos en la jurisprudencia para su interrupción:

- i. La atención humanitaria, en sus diferentes etapas (inmediata, emergencia y transición)⁷² tiene la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población en situación de desplazamiento forzado y de auxiliarla para superar su condición de vulnerabilidad. De allí que este componente se constituya en un derecho fundamental que se sustenta en la protección de la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital⁷³.
- ii. En tal virtud, este componente tiene como función básica el servir de puente dentro del proceso de restablecimiento de derechos y de consolidación de soluciones duraderas. En tal sentido, una de las características de la atención humanitaria es su temporalidad, dado que “su

⁷² El artículo 62 de la Ley 1448 de 2011 dispone que la atención humanitaria puede variar en función de las circunstancias particulares y etapas en las que se encuentre cada víctima del desplazamiento forzado. Para ello, la Unidad para las Víctimas deberá realizar una evaluación de la condición de vulnerabilidad en cada caso.

⁷³ Sentencia T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver Sentencias T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-136 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; y T-868 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras. La Corte en sentencia T-025 de 2004, indicó que la Ayuda Humanitaria de Emergencia hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada. Además, para esta Corporación dicha ayuda constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que se propone es brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población desplazada. Para analizar el contenido y fundamento de este componente, la Corte se remitió al Principio Rector 18 según el cual “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales”. Esta norma, además, debe ser analizada a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados.

*entrega se encuentra limitada a un plazo flexible, el cual se determina por el hecho de que el desplazado no haya podido superar las condiciones de vulnerabilidad, satisfacer sus necesidades más urgentes y lograr reasumir su proyecto de vida*⁷⁴.

- iii. A pesar de ese carácter temporal, esta Corporación ha reconocido el derecho a la prórroga en la entrega de la ayuda humanitaria en el caso de las personas que, a pesar de haber recibido este componente, no han logrado superar su condición de vulnerabilidad derivada del desplazamiento. Es decir que, si bien este componente tiene un límite, éste es flexible y admite la prórroga de manera general o automática, en función de las condiciones de cada hogar⁷⁵.
- iv. En el caso de las prórrogas automáticas, la suspensión de la ayuda humanitaria es constitucionalmente admisible cuando las víctimas manifiesten *“que consideran que han superado la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado”*⁷⁶ o solo en aquellos casos en que la autoridad justifique que *“pese al contexto de debilidad manifiesta, ya se logró por el reclamante y su núcleo familiar una situación de estabilización socioeconómica, derivada del acatamiento de los compromisos del Estado y del esfuerzo de inclusión de la propia población víctima de la violencia”*⁷⁷.
- v. Es por ello que el artículo 2.2.6.5.4.3 del Decreto 1084 de 2015 establece la obligación de adelantar un procedimiento de identificación de carencias mínimas de los hogares, el cual tiene el propósito de identificar si aquellos (i) cuentan con capacidades o fuentes de generación de ingresos suficientes para cubrir los componentes de alojamiento temporal y alimentación; (ii) presentan carencias en los citados componentes y es necesario determinar su nivel de gravedad y urgencia; o (iii) se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; y, en caso de requerir atención humanitaria (iv) exigen establecer el monto y periodicidad en que se debe entregar⁷⁸. **Esta valoración debe fundarse en un análisis integral de la situación real de los hogares.**

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Fundamento 3.4.3.

⁷⁵ *“(i) La prórroga general, es aquella que debe ser solicitada por cualquier persona desplazada, la cual se encuentra sujeta a una valoración realizada previamente por la entidad competente sobre las circunstancias de vulnerabilidad del posible beneficiario, con el propósito de determinar si es o no procedente su otorgamiento. || (ii) Las prórrogas automáticas, operan en casos en los cuales por circunstancias de debilidad manifiesta, se torna imperativo otorgar la ayuda humanitaria de forma inmediata, como ocurre, por ejemplo, cuando están en riesgo derechos de una persona en condición de discapacidad. Al respecto, este Tribunal ha señalado que estas prórrogas deben entregarse de ‘manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada [persona] individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga”*. Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁶ Artículo 2.2.6.5.5.9 del Decreto 1048 de 2015. Esta norma dispone igualmente que, esta manifestación de las víctimas se hace *“sin perjuicio de que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realice la verificación respectiva con las herramientas pertinentes”*.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁸ Artículo 2.2.6.5.4.4 del Decreto 1084 de 2015.

vi. Conforme con lo anterior, la Unidad para las Víctimas se encuentra facultada para interrumpir de manera definitiva el pago de la atención humanitaria cuando se cumplan alguno de los supuestos consignados en el artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015⁷⁹.

33. De acuerdo con estos parámetros, la Sala Especial encuentra que, si bien la peticionaria tuvo acceso a esta medida, la administración no cumplió con sus obligaciones en la entrega de este componente. Al respecto se evidencia que: (i) su entrega fue dispersa y sin regularidad, dado que las asignaciones -en el mejor de los casos- se hicieron en dos ocasiones por año⁸⁰; (ii) los montos se redujeron paulatinamente sin que se verificara la situación del hogar⁸¹; y (iii) su pago no estuvo acompañado de medidas dirigidas a superar la situación de vulnerabilidad⁸².

34. Sin perjuicio de lo anterior, la actora manifestó que su situación aún es apremiante debido a la agudización de su condición de vulnerabilidad⁸³. En tal virtud, corresponde a esta Corporación evaluar si la Resolución 1234 de 2016, por medio de la cual la Unidad para las Víctimas resolvió suspender de manera definitiva la entrega de la atención humanitaria, afectó los derechos fundamentales de la accionante, por lo que se verificará si esta decisión se ajusta o no a los parámetros referidos en fundamentos jurídicos anteriores.

35. En el caso concreto, la Unidad para las Víctimas resolvió suspender la atención humanitaria de la cual era beneficiaria Ana María Castillo dado que, en su consideración, no se presentaban carencias en materia de alojamiento y alimentación⁸⁴. Sin embargo, dicha valoración presentó algunas fallas y vacíos que desconocieron la composición y la condición del hogar de la peticionaria.

⁷⁹ “1. Hogares cuyos miembros no presentan carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima. || 2. Hogares cuyos miembros cuentan con fuentes de ingreso y/o capacidades para generar ingresos que cubran, como mínimo, los componentes de alojamiento temporal y alimentación. || 3. Hogares cuyas carencias en los componentes de la subsistencia mínima no guarden una relación de causalidad directa con el hecho del desplazamiento forzado y obedezcan a otro tipo de circunstancias o factores sobrevinientes. || 4. Hogares que hayan superado la situación de vulnerabilidad en los términos del artículo 2.2.6.5.5.5. del presente Decreto. || 5. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años, con respecto a la fecha de solicitud y que a la luz de la evaluación de su situación actual practicada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se encuentren en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad a que se refiere el artículo 2.2.6.5.4.8 del presente Decreto. || 6. Hogares que manifiesten de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, que consideran que no presentan carencias en subsistencia mínima, sin perjuicio de que dicha entidad realice la verificación respectiva con las herramientas pertinentes”.

⁸⁰ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 101.2.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, reiterada en el Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸² En relación con este último elemento, la Sala precisó: “Esto, por cuanto la atención humanitaria tiene por propósito solventar necesidades básicas, transitorias y actuales de quienes la requieren, más no suple las necesidades mínimas en el futuro lejano; por esta razón, esta medida tiene un carácter temporal y debe ser destinada a mitigar la vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado. En consecuencia, el Estado tiene el deber de facilitar la creación de oportunidades de estabilización para que las personas desplazadas generen ingresos y puedan vivir dignamente de manera autónoma”. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 101.3.

⁸³ Cfr. Documento allegado el 29 de mayo de 2020 por Ana María Castillo en respuesta al Auto de abril de 2020.

⁸⁴ Al efecto ver: Unidad para las Víctimas. Resolución 1234 de 2016.

Como se observa en la Resolución 1234 de 2016, la administración no tuvo en cuenta la conformación del hogar de la solicitante, pues omitió la existencia de dos de sus hijos: Juan Camilo Vargas Castillo y Juan Guillermo Beltrán Castillo, quienes tenían 7 y 1 año de edad al momento de la valoración (hoy tienen 11 y 5 años, respectivamente).

Este no es un asunto menor puesto que su valoración restringió el alcance de la unidad de análisis dispuesto en el artículo 2.2.6.5.4.2 del Decreto 1084 de 2015 e incumplió el mandato de caracterizar el hogar de la peticionaria consignado en el artículo 2.2.6.5.5.3 de la misma norma. Lo anterior impidió a la administración conocer situaciones que ameritaban especial atención como, por ejemplo, que Juan Camilo afronta una condición de discapacidad que ha requerido y requiere múltiples intervenciones quirúrgicas y que, como lo explicó la actora, ha incidido en su desempeño escolar⁸⁵.

En efecto, es preciso tener en cuenta que la conformación del hogar no se encuentra necesariamente reflejada en el Registro Único de Víctimas (e.g. por cambios en la composición debido a un nuevo integrante, defunción de alguno de ellos, entre otros). Por este motivo, para la identificación de carencias, la unidad básica de análisis no la define el RUV⁸⁶, sino la información que se recopila en el marco del Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV)⁸⁷.

36. Adicionalmente, como se indicó, la suspensión de la ayuda humanitaria cuya prórroga es automática es procedente solo si la Unidad para las Víctimas logra acreditar que el hogar (i) no reúne carencias de alojamiento, alimentación y subsistencia mínima; (ii) sus miembros o alguno de ellos cuentan con ingresos o capacidades suficientes para generarlos; (iii) que la falta de condiciones no se relaciona de manera directa con el hecho victimizante y depende de circunstancias sobrevinientes; (iv) superó su situación de vulnerabilidad en los términos dispuestos en el artículo 2.2.6.5.5.5; o (v) que, dado un desplazamiento superior o igual a los diez años, no se advierta la existencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad en sus miembros.

Sin embargo, en la Resolución 1234 de 2016 la Unidad para las Víctimas tan solo realizó una referencia formal a los registros administrativos sin un análisis específico de las condiciones del hogar de la peticionaria:

- i. La decisión afirma que, de acuerdo con la Central de Información Financiera (CIFIN), algún integrante del hogar, en algún momento que no se especifica, adquirió un producto financiero⁸⁸. Pero, no se indicó (i) quién en concreto fue la persona que tuvo acceso a dicho producto; (ii) en qué consistió el mismo, dado que existe una multiplicidad de productos

⁸⁵ Documento allegado el 29 de mayo de 2020 por Ana María Castillo en respuesta al Auto de abril de 2020. Ver páginas 1-2.

⁸⁶ A excepción de los desplazamientos ocurridos dentro de un año antes de la valoración de carencias, según el párrafo primero del artículo 2.2.6.5.4.2 del Decreto 1084 de 2015.

⁸⁷ Artículos 2.2.6.5.4.2 y 2.2.6.5.4.3 del Decreto 1084 de 2015.

⁸⁸ Unidad para las Víctimas. *Resolución 1234 de 2016*. Págs. 2-3.

financieros que no reflejan necesariamente una mejora en las condiciones económicas de un hogar; (iii) en caso de tratarse de un crédito (dado que no se especificó si lo era) cuál era su monto; y (iv) tampoco se informó a la actora en qué momento fue adquirido.

Motivo por el cual la afirmación de la Unidad para las Víctimas carece de suficiencia, puesto que, por ejemplo, según su informe en respuesta al **Auto 700 de 2020**, Ana María Castillo adquirió un crédito antes de su desplazamiento y por tal razón, desde esa fecha puede hacer parte del registro de la CIFIN⁸⁹.

- ii. La Resolución 1234 de 2016 también indica que Nidia Flórez Castillo, hija de la peticionaria, cursó estudios de educación técnica, tecnológica o profesional (en este caso la decisión tampoco es precisa). A partir de dicha formación, la Unidad concluyó que la misma cuenta *“con capacidades, formación de capital humano y estrategias de afrontamiento frente a su propia situación”*, así como para *“mejorar su empleabilidad y acceder a fuentes de generación de ingresos que le permitan proveer su autosostenimiento y contribuir total o parcialmente a cubrir los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima de su hogar”*⁹⁰.

Sin embargo, esta valoración no es acorde con los criterios dispuestos por este Tribunal para la suspensión de la prestación de la medida. Como bien lo indicó la **Sentencia T-066 de 2017**⁹¹, mediante la cual se reiteró el precedente de la **Sentencia T-160 de 2012**⁹². Puntualmente, en dicha providencia, esta Corporación advirtió que la suspensión de la atención humanitaria debe estar precedida de un análisis de las condiciones reales de los hogares objeto de esta medida, lo cual demanda, *“si es del caso, la realización de visitas, en aras de constatar si se está o no en presencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad”*⁹³. Ligado a ello, la Corte precisó:

⁸⁹ Cfr. Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 11-12.

⁹⁰ Unidad para las Víctimas. *Resolución 1234 de 2016*. Pág. 3.

⁹¹ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁹² M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En dicha providencia esta Corporación advirtió que la suspensión de la atención humanitaria debe fundarse en una valoración en concreto de las circunstancias del hogar, con base en un estudio que determine las condiciones de vulnerabilidad de sus integrantes. Esto, en consecuencia, supone acopiar diferentes instrumentos lo cual incluye la realización de visitas. Esta exigencia se derivó de un caso en el que se suspendió la prórroga de la ayuda humanitaria, por el hecho de que uno de los miembros del hogar aparecía como afiliado al régimen contributivo en salud. Para la Corte, en la sentencia en mención, *“a pesar de encontrarse probado [dicho hecho], no es menos cierto que la dependencia demandada se limitó a señalar ese argumento y no caracterizó al grupo familiar, realizando una visita al hogar de la actora para determinar las condiciones en que realmente se encuentra la familia, pues está muy bien que se encuentre protegida su salud, pero en nada se ha desvirtuado que sus ingresos solo asciendan a \$30.000 semanales”* (énfasis de la Sala).

⁹³ Corte Constitucional. *Sentencia T-066 de 2017*. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En este caso, la Corte Constitucional analizó el caso de una víctima de desplazamiento forzado y su núcleo familiar, conformado por cinco personas, a quienes les suspendieron el pago de la atención humanitaria debido a que una de las integrantes del hogar participó en un programa de formación. En el caso concreto, la Corte encontró que la decisión de la Unidad para las Víctimas no se fundó en un análisis integral de las condiciones reales de la actora, sino en un estudio formal de las bases de datos, motivo por el cual se vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de la accionante.

“Aun cuando el paso del tiempo supone una lógica atada a la generación de aptitudes y la búsqueda de fuentes de ingreso que permitan superar una condición de indefensión, lo cierto es que la decisión administrativa que interrumpe la entrega de la ayuda humanitaria o de sus prórrogas, no puede justificarse a partir de una constatación meramente formal, ya que es necesario que exista un análisis de caso, a través del cual se pueda garantizar que no se verán afectados el mínimo vital y la vida digna de las víctimas del conflicto, lo que exige, por lo menos, de un examen de las capacidades del hogar para cubrir los componentes básicos de la subsistencia mínima⁹⁴. Por lo demás, el cumplimiento de este deber asegura la vigencia del debido proceso administrativo, al requerir de una decisión motivada⁹⁵, congruente con los hechos particulares que demandan la atención de la administración y que sustente su legitimidad en el principio de publicidad de la función pública⁹⁶”⁹⁷.

En el caso de la **Sentencia T-066 de 2017**, esta Corporación reprochó la decisión de suspensión de la atención humanitaria por el *“sólo hecho de que una de las cinco personas que integran la familia éste cursado un programa de formación laboral, en virtud de un contrato de aprendizaje, pues ello no implica que hubiesen cesado las circunstancias de debilidad manifiesta que justificaron el otorgamiento del beneficio reclamado”*⁹⁸, más aún en consideración de la falta de una caracterización de los integrantes del hogar de la accionante.

En tal virtud, para esta Sala Especial no es admisible que la Unidad para las Víctimas haya suspendido la atención humanitaria fundado en los argumentos recién citados, sin contar con un verdadero proceso de caracterización del hogar de la peticionaria.

- iii. Lo anterior, cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que para el momento de la suspensión de la ayuda humanitaria no se realizó una caracterización del hogar de conformidad con los parámetros legales y jurisprudenciales, como se anotó, sino que, según el informe en respuesta al **Auto 700 de 2020**, solo hasta el año 2017 la actora participó en la Entrevista Única de Caracterización⁹⁹. Más adelante, se expondrán además algunos vacíos en ese proceso.
- iv. Ahora bien, la Unidad para las Víctimas también señaló que suspendió la atención humanitaria debido a que el desplazamiento ocurrió con una anterioridad superior a diez años y no se encuentra en situación de extrema urgencia ni vulnerabilidad, por cuanto *“es posible determinar que de existir carencias en los componentes de subsistencia mínima, estas no guardan una relación de causalidad directa con el hecho del*

⁹⁴ Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.4.8.

⁹⁵ Artículo 42 de la Ley 1437 de 2011.

⁹⁶ Artículo 209 de la Constitución Política.

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerezo Pérez. Fundamento 3.5.2.

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerezo Pérez. Fundamento 3.5.2.

⁹⁹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 12.

desplazamiento forzado y obedecen a otro tipo de circunstancias o factores sobrevinientes”¹⁰⁰.

Sin embargo, esta Corporación no encuentra que dicha entidad haya sustentado esta conclusión. Por el contrario, la Corte Constitucional ha precisado que, en ocasiones, el paso del tiempo puede llegar a hacer más gravosa la situación de las víctimas, como es el caso de las personas mayores¹⁰¹. De hecho, en el informe en respuesta al **Auto 700 de 2020**, el director de la Unidad manifestó que “[Se] trata de un desplazamiento de largo plazo, puesto [que] han pasado más de 15 años de la ocurrencia de los hechos, que no fue adecuadamente atendido de acuerdo con sus distintas vulnerabilidades, lo cual llevo (sic) a que sus condiciones se deterioraran con mayor rapidez”¹⁰².

- v. Finalmente, la Resolución 1234 de 2016 se sustentó en que dentro del hogar de Ana María Castillo “*existen programas y/o fuentes de ingresos que permiten cubrir parcialmente los componentes de alojamiento temporal y alimentación de subsistencia mínima y/o integrantes con capacidad productiva para genera ingresos y cubrir total o parcialmente estos componentes*”¹⁰³. Sin embargo, estas manifestaciones son ambiguas y no permiten identificar con certeza las premisas sobre las cuales se soportaron sus afirmaciones, razón por la cual el citado acto administrativo carece de congruencia.

37. La Corte Constitucional en el **Auto 092 de 2008** reconoció las presunciones de vulnerabilidad acentuada de las mujeres en situación de desplazamiento y de la necesidad de prórroga automática de la ayuda humanitaria en favor de aquellas. En tal virtud, indicó que para que sea procedente la interrupción de las ayudas, la Unidad para las Víctimas debe desvirtuar dichas presunciones a través de elementos objetivos y precisos, lo cual demanda un despliegue probatorio que, como se acaba de analizar, no ocurrió en el caso concreto.

38. De conformidad con lo expuesto, la Sala Especial encuentra que la Unidad para las Víctimas vulneró el debido proceso administrativo de Ana María Castillo debido a que su decisión no fue congruente con los hechos particulares del caso, no cumplió los presupuestos normativos para la caracterización del hogar de la actora ni cumplió con los requisitos establecidos por esta Corporación para la interrupción de la atención humanitaria.

Indemnización administrativa: se impusieron cargas desproporcionadas dentro del trámite de su reconocimiento

¹⁰⁰ Unidad para las Víctimas. *Resolución 1234 de 2016*. Pág. 3

¹⁰¹ Ver: Corte Constitucional. Sentencias C-278 de 2007, T-560 de 2008, T-856 de 2011 y T-868 de 2008 reiteradas en el Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰² Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 12-13.

¹⁰³ Unidad para las Víctimas. *Resolución 1234 de 2016*. Pág. 3

39. El 23 de septiembre de 2016¹⁰⁴, Ana María Castillo solicitó a la administración el pago de su indemnización como consecuencia del desplazamiento forzado del cual fue víctima. El 28 de noviembre de 2019, la Unidad para las Víctimas reconoció este derecho a la actora y a siete de sus hijos. Según el informe en respuesta al **Auto 700 de 2020**, mediante la Resolución 4321 de 2019, el monto reconocido fue de 17 salarios mínimos mensuales “*de acuerdo con lo establecido en la Sentencia SU-254 de 2013*”¹⁰⁵.

No obstante, el informe precisó que, al momento de valorar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con este componente, se deben tener en cuenta dos momentos concretos. El primero de ellos cuando se reconoce el derecho a la indemnización y el segundo cuando la misma se hace efectiva a través de su pago. Para definir estos momentos, la Unidad para las Víctimas expidió la Resolución 1049 de 2019 donde estableció el procedimiento para reconocer y otorgar el derecho a la indemnización por vía administrativa, y creó el Método Técnico de Priorización¹⁰⁶.

Según este método, la peticionaria no acreditó en el procedimiento “*la configuración de alguna de las situaciones las (sic) establecidas en el artículo 4° de la Resolución 1049 de 2019*” y, en consecuencia, su pago no fue priorizado, sino que el mismo “*se materializará una vez se dé aplicación al Método Técnico de Priorización y se dispongan de los recursos para hacer efectiva la medida de indemnización administrativa*”¹⁰⁷.

40. De acuerdo con lo anterior, la Sala Especial analizará si la faceta de género relacionada con la vulneración de los derechos a la verdad, justicia y reparación de la peticionaria recibió una respuesta institucional acorde con los parámetros definidos por la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y la jurisprudencia de esta Corporación. Al efecto, se concentrará en tres aspectos destacados por los actores: (i) la priorización del caso; (ii) los requisitos establecidos para priorizar el pago de las indemnizaciones; y (iii) el tiempo transcurrido entre la solicitud y la respuesta de la administración.

41. La Unidad para las Víctimas manifestó ante esta Corporación que las mujeres que hacen parte de los 600 casos analizados en el **Auto 092 de 2008** fueron priorizadas en la ruta de reparación. En tal sentido, esta Sala en el **Auto 737 de 2017** señaló que, “*el Gobierno Nacional, en su informe de respuesta al Auto 443 de 2015 advirtió que, del listado de mujeres contenidas en el Auto 092 de 2008, lograron identificar 591 casos incluidos en el registro único, los cuales fueron priorizados en la ruta de reparación individual; y de éstos, 100 mujeres habían sido indemnizadas al momento de presentación del informe*”¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 13.

¹⁰⁵ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 8.

¹⁰⁶ Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019 “*por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se deroga (sic) las Resoluciones 090 de 2015 y 01959 de 2018 y se dictan otras disposiciones*”.

¹⁰⁷ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 9.

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Auto 737 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 38.

Ahora, de acuerdo con el informe en respuesta a la orden sexta del **Auto 737 de 2017**, la Unidad para las Víctimas manifestó que Ana María Castillo hacía parte de los 591 casos identificados¹⁰⁹.

A pesar de lo anterior, el caso de la actora no fue priorizado, así como tampoco hizo parte de ningún proceso de reparación en concreto. Además, según lo manifestado por la peticionaria, la misma no cuenta con un Plan de Atención Asistencial y Reparación Integral (PAARI) a pesar de que solicitó su indemnización desde el 23 de septiembre de 2016¹¹⁰ y, aunque la Unidad para las Víctimas señaló que en el año 2017 se practicó la Entrevista Única de Caracterización, no se fijó una estrategia específica en materia de reparación¹¹¹.

42. Como se indicó, la Unidad para las Víctimas informó que Ana María Castillo no fue priorizada para el pago de su indemnización puesto que, de acuerdo con el Método Técnico de Priorización, la actora no acreditó la configuración de alguna de los supuestos establecidos en el artículo 4° de la Resolución 1049 de 2019.

Sin embargo, en su respuesta al **Auto de abril de 2020**, la peticionaria explicó a la Sala Especial su condición de salud y la de uno de sus hijos menores de edad, quien afronta una discapacidad congénita que ha requerido múltiples intervenciones quirúrgicas¹¹². En virtud de esta situación, el director de la Unidad para las Víctimas manifestó que estos casos *“eventualmente podrían configurar situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad”* motivo por el cual, *“se permite informar que ella podría allegar la documentación respectiva con el propósito de proceder al análisis y adopción de la decisión correspondiente con esta situación”*¹¹³.

Al respecto, es preciso advertir que, en virtud del artículo 2.2.6.5.5.3 del Decreto 1084 de 2015, dicha entidad tiene la obligación de caracterizar de manera integral a la población en situación de desplazamiento forzado. En tal sentido, la Entrevista de Caracterización tiene como propósito *“identificar las carencias y capacidades de las víctimas y de esta forma facilitar el acceso a medidas de asistencia y reparación, contempladas en la Ley, (...) identificar las necesidades y capacidades en medidas de asistencia a partir de la conformación del hogar actual, contribuyendo con información para la medición de Subsistencia Mínima”*¹¹⁴.

Lo anterior, permite observar a esta Corporación que, dentro del trámite de la indemnización, la administración no tuvo en cuenta la composición del hogar de la actora ni sus circunstancias, lo cual desconoció situaciones que –según lo

¹⁰⁹ Unidad para las Víctimas. *Auto 737 de 2017. Orden sexta.* (25 de junio de 2018). Documento anexo denominado: *“RPT_1_00907_ANA MARÍA CASTILLO_39407700”*. Pág. 1.

¹¹⁰ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020.* (3 de julio de 2020). Pág. 13.

¹¹¹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020.* (3 de julio de 2020). Pág. 12. En este documento no se indicó en qué fecha exactamente se realizó la Entrevista Única de Caracterización.

¹¹² Documento allegado el 29 de mayo de 2020 por Ana María Castillo en respuesta al Auto de abril de 2020.

¹¹³ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020.* (3 de julio de 2020). Pág. 9.

¹¹⁴ Unidad para las Víctimas. Procedimiento Entrevista de Caracterización. (20 de abril de 2020). Pág. 1. Visto en: Unidad para las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/procedimientoentrevistasdecaracterizacionsgvv3.pdf>.

señaló el director de la Unidad para las Víctimas—hubieran alterado el resultado del proceso de priorización. Además, como se analizó, Ana María Castillo participó en (i) un proceso de identificación de carencias mínimas (2015); (ii) una entrevista de caracterización (2017); y (iii) la elaboración de una ficha de caracterización (2019) y, no obstante, la entidad no acopió información específica y veraz acerca del contexto real de la peticionaria¹¹⁵.

43. En ese orden de ideas, la Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas impuso una carga desproporcionada e injustificada sobre Ana María Castillo y su familia debido al retraso desproporcionado en la respuesta a su solicitud de indemnización administrativa. Como se observa, trascurrieron más de tres años entre la petición de indemnización y el momento en que la Unidad para las Víctimas profirió la decisión que reconoció su derecho¹¹⁶.

Esta dilación, como lo ha señalado esta Corporación, constituye una carga desproporcionada que vulnera el debido proceso administrativo de la actora¹¹⁷, dado que el término dispuesto en la Resolución 1049 de 2019 para atender este tipo de peticiones es de 120 días hábiles¹¹⁸.

44. De conformidad con lo anterior, esta Corporación encuentra que la Unidad para las Víctimas vulneró el debido proceso administrativo en el trámite de reconocimiento de la indemnización administrativa de Ana María Castillo y su familia y, en consecuencia, no brindó una atención adecuada a la faceta de género relacionada con la garantía de los derechos de la actora en tanto víctima de desplazamiento forzado.

Caracterización: no se cumplieron los mandatos legales al respecto

45. El Decreto 1084 de 2015 consigna diferentes disposiciones en las cuales ordena a la Unidad para las Víctimas recolectar información y caracterizar a la población en situación de desplazamiento. Así, la norma en comento establece la importancia de recabar información que permita caracterizar a las víctimas¹¹⁹; y llevar a cabo este proceso con la finalidad de identificar:

“[C]aracterizar la situación real de cada hogar víctima de desplazamiento forzado y, con base en ello, acompañar a los hogares en el acceso a las

¹¹⁵ Por ejemplo, la condición de discapacidad que afronta uno de los hijos de Ana María Castillo es congénita y conocida desde su nacimiento, mientras que el deterioro en la salud de la actora tiene antecedentes superiores a los dos años. *Cfr.* Documento allegado el 29 de mayo de 2020 por Ana María Castillo en respuesta al Auto de abril de 2020.

¹¹⁶ La solicitud de indemnización se presentó el 23 de septiembre de 2016 y la Resolución 4321 se profirió hasta el 28 de noviembre de 2019.

¹¹⁷ En la Sentencia T-869 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), la Corte Constitucional encontró que, al momento de proferir su decisión, Acción Social no había resuelto las solicitudes de los accionantes los cual generó “una enorme incertidumbre a las accionantes y su grupo familiar”. En igual sentido, ver: Corte Constitucional. Sentencias T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-391 de 2008 (Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-586 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y los Autos 207 de 2017 y 248 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹¹⁸ Artículo 11 de la Resolución 1049 de 2019. Esta norma derogó la Resolución 1958 del 6 de junio de 2018, la cual establecía el mismo término de 120 días hábiles para la valoración de la solicitud de indemnización.

¹¹⁹ Artículos 2.2.2.2.1; 2.2.2.3.5 y 2.2.3.2 del Decreto 1084 de 2015.

diferentes medidas, planes, programas y proyectos contemplados en la Ley 1448 de 2011, particularmente los relacionados con la atención humanitaria de emergencia y de transición, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reparación integral, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el mejoramiento de la calidad de vida, y la superación progresiva del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional”¹²⁰.

En tal sentido, la caracterización permite a la administración diagnosticar, planificar e implementar acciones específicas para atender, asistir, proteger y reparar a la población en situación de desplazamiento forzado, de acuerdo con las particularidades de cada caso. Es decir que no se puede brindar a cada víctima una respuesta estándar, dadas sus circunstancias particulares.

Para cumplir con estos propósitos, el Decreto 1084 de 2015 dispone que la Unidad para las Víctimas se valdrá del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV) y de los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), *“además de las estrategias, mecanismos y herramientas que sean pertinentes”*¹²¹. El PAARI fue posteriormente reemplazado por la Entrevista Única de Caracterización y, en el año en curso, por la Entrevista de Caracterización como instrumento unificado de recolección de información¹²².

46. Para efectos de la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, el artículo 2.2.6.5.4.2 del Decreto 1084 de 2015 establece como “unidad de análisis” el hogar de las víctimas de desplazamiento forzado. En tal sentido, consagra una decisión operativa de hogar en los siguientes términos:

“[Se] entenderá por hogar la persona o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una de ellas está incluida en el Registro Único de Víctimas - RUV por desplazamiento forzado, y donde todas ocupan la totalidad o parte de una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas”.

Esta “unidad de análisis” varía solo en dos ocasiones: (i) cuando se realiza la valoración de superación de situación de vulnerabilidad, la cual no se ha realizado en el caso de la actora¹²³; y (ii) cuando se analiza si una víctima fue reparada administrativamente, valoración que tampoco se ha hecho¹²⁴. Bajo este entendido, la definición de hogar trasciende el Registro Único de Víctimas y demanda de la administración una labor minuciosa.

47. La caracterización de las mujeres en situación de desplazamiento forzado y sus hogares es una obligación que se desprende del artículo 13 constitucional,

¹²⁰ Artículo 2.2.6.5.1.2 del Decreto 1084 de 2015.

¹²¹ Artículo 2.2.6.5.1.2 del Decreto 1084 de 2015.

¹²² Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 12.

¹²³ Artículo 2.2.6.5.5.6 del Decreto 1084 de 2015.

¹²⁴ Artículo 2.2.7.9.4 del Decreto 1084 de 2015.

la Ley 387 de 1997¹²⁵ y los Principios Rectores 1, 3, 4, 11 y 18. Este mandato fue resaltado por esta Corporación en la **Sentencia T-025 de 2004**¹²⁶ y reafirmado en el **Auto 092 de 2008**¹²⁷. Además, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, se demanda un ejercicio activo por parte de la administración para asegurar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones¹²⁸.

48. A pesar del carácter imperativo de estas disposiciones, la Unidad para las Víctimas desconoció su obligación de caracterizar el hogar de la peticionaria debido a que no tuvo en cuenta a la totalidad de sus integrantes, los impactos del conflicto armado, en especial sobre Ana María Castillo, ni sus circunstancias y potencialidades a efectos de establecer la oferta institucional a la que tiene derecho.

Lo anterior, tal y como lo advirtió el mismo director de la Unidad para las Víctimas, generó que no se atendieran las diferentes vulnerabilidades del hogar y, en consecuencia, que las condiciones de la peticionaria se deterioraran con mayor rapidez¹²⁹. En otras palabras, las falencias en la caracterización generaron que Ana María Castillo y su familia tuvieran una respuesta institucional que desconoció sus reales necesidades, lo cual repercutió en el debido reconocimiento de sus múltiples derechos.

Puntualmente, la Sala Especial estableció las consecuencias de estas omisiones en los citados derechos a la atención humanitaria y a la indemnización (*supra*). Sin embargo, las fallas en los procesos de caracterización también incidieron en los componentes de educación, tierras, generación de ingresos y rehabilitación, así como en el proceso de atención a las víctimas de violencia sexual.

Educación

49. El **Auto 092 de 2008** resaltó cómo un alto porcentaje de las mujeres debe asumir la condición de cabeza de familia como consecuencia del desplazamiento forzado lo cual se agrava como resultado de bajos niveles de escolaridad¹³⁰. En el caso concreto, respecto al derecho a la educación y la atención de los obstáculos que afrontan las mujeres para acceder y permanecer en el sistema educativo, la Sala encuentra que Ana María Castillo alcanzó el noveno grado y culminó su educación básica secundaria¹³¹. Sin embargo, no se reportó que la actora haya accedido a alguna medida dirigida a asegurar la continuidad de su proceso de formación el cual, a su vez, podría haberle permitido mayores facilidades en el acceso a oportunidades laborales.

¹²⁵ Cfr. Artículos 2, 15, 17 y 18.

¹²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²⁷ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento IV.B.4.2.4.

¹²⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-160 de 2012 y 066 de 2017.

¹²⁹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 12-13.

¹³⁰ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento IV.B.1.4.4.

¹³¹ Ana María Castillo. *Respuesta al Auto de abril de 2020*. (29 de mayo de 2020). Pág. 3.

Ahora bien, en el caso de sus hijos, si bien fueron acreedores del programa de Familias en Acción¹³², la Unidad para las Víctimas precisó que dicha medida obedeció a la política social y no a una medida en el marco de la política de víctimas¹³³. Lo anterior, en principio, no es reprochable debido a que, en el caso particular, dos menores de edad no se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas, no obstante, como lo indicó el **Auto 251 de 2008**, el desplazamiento forzado “*genera efectos destructivos sobre las estructuras familiares. Las familias en situación de desplazamiento (...) ven altamente minadas sus capacidades y competencias como estructuras protectoras y proveedoras de los niños, niñas y adolescentes que las integran*”¹³⁴, de allí que el derecho a la educación de dichos niños y niñas se vea afectado por circunstancias derivadas del desplazamiento forzado.

Bajo este entendido, la Unidad para las Víctimas tenía la responsabilidad de caracterizar el hogar de la peticionaria e identificar este tipo de situaciones para que, tal y como lo demanda el Decreto 1084 de 2015 en diversas disposiciones¹³⁵, las demás entidades gubernamentales adoptaran medidas específicas –sea dentro de la política dispuesta para la población víctima o no– a favor de los menores de edad, dado su carácter de sujetos de especial protección constitucional cuyos derechos son prevalentes¹³⁶.

Analizar este último aspecto resulta relevante debido a que la presente providencia debe considerar cuál fue el rol de la Unidad para las Víctimas en el restablecimiento de los derechos de la peticionaria. De allí que sea necesario indagar y valorar si la respuesta estatal obedeció a una caracterización específica de la actora y su familia o a la respuesta ordinaria dispuesta para la población vulnerable.

Así las cosas, esta Corporación concluye que, a pesar de la situación advertida en el **Auto 092 de 2008** respecto de Ana María Castillo y su familia, la actora no recibió por parte del Estado una atención acorde con los parámetros constitucionales. En tal sentido, si bien es cierto que la Unidad para las Víctimas no es la autoridad llamada a responder por la garantía del derecho a la educación, su responsabilidad en el caso concreto se examina desde su competencia como coordinadora del sistema dispuesto para la atención de las víctimas y la entidad a cargo de caracterizarlas.

Al respecto, el director de la Unidad para las Víctimas destacó en su último informe como resultado de su gestión reciente para con la peticionaria, una serie de “*medidas de atención con el propósito de lograr una debida orientación e identificación de las necesidades y procesos de caracterización los cuales*

¹³² Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 11-12.

¹³³ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 12.

¹³⁴ Corte Constitucional. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento IV.2.2.

¹³⁵ *Cfr.* Artículos 2.2.6.5.4.2 (sobre la unidad de análisis); 2.2.6.5.4.3 (de la identificación de carencias); 2.2.6.5.4.4 (de los objetivos del proceso de identificación de carencias); 2.2.6.5.5.3 (evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad), entre otras.

¹³⁶ Artículo 44 de la Constitución Política.

resultan indispensables para que las entidades del nivel nacional y territorial generen acciones en beneficio de la peticionaria”¹³⁷.

Sin embargo, como se vio anteriormente, la entidad no realizó una caracterización real de la situación de Ana María Castillo y su familia, lo cual trajo consigo que, contrario a lo manifestado por el director de la Unidad, se produjera la invisibilización de la situación de Juan Camilo Vargas Castillo y Juan Guillermo Beltrán Castillo y de los impactos de la minoría de edad y su condición de salud, en el núcleo familiar en general.

Tierras

50. Para esta Corporación es posible concluir que la peticionaria no fue beneficiaria de alguna medida dirigida a fomentar su acceso a la propiedad de la tierra, a pesar de que la misma participó en el año en curso en la ruta de retorno individual¹³⁸. Ahora, aunque la Unidad para las Víctimas registró un pago a la peticionaria en enero de 2020 por concepto de apoyo a la sostenibilidad de su proceso de retorno, dicha medida no está dirigida a atender la faceta identificada.

Generación de ingresos

51. Como se observa en los citados informes de la Unidad para las Víctimas¹³⁹ y la Resolución 1234 de 2016, desde su desplazamiento en el año 2005 Ana María Castillo no logró acceder a un empleo formal ni contó con ningún acompañamiento institucional que promoviera su inserción en el mercado laboral o el fomento de un proyecto para generar ingresos. En tal sentido, es claro que no se garantizó ni promovió la garantía de su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Atención psicosocial

52. Aunque el **Auto 092 de 2008** ordenó la inclusión de Ana María Castillo en un programa dispuesto para asegurar su atención psicosocial, al confrontar la respuesta del director de la Unidad para las Víctimas, la Sala no encuentra que la peticionaria haya sido beneficiaria de las medidas orientadas a su rehabilitación.

Atención a las víctimas de violencia sexual

53. Dentro de las situaciones ignoradas en los procesos de caracterización se encuentra la violencia sexual de la que fue víctima la actora. Al respecto, en respuesta al **Auto de abril de 2020**, la peticionaria manifestó que una de sus

¹³⁷ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 10.

¹³⁸ Al respecto, confrontar: Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 12.

¹³⁹ Confrontar: Unidad para las Víctimas. *Auto 737 de 2017. Orden sexta*. (25 de junio de 2018). Documento anexo. Págs. 1-2; y Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 11-12.

hijas es producto de una violación por parte de integrantes del entonces grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia¹⁴⁰.

En tal sentido, es pertinente reiterar algunas de las obligaciones derivadas de la debida diligencia en materia de atención y asistencia especializada a las adultas mayores, adolescentes, niñas y mujeres víctimas de violencia sexual perpetrada por actores armados¹⁴¹, puesto que, como se verá, las mismas fueron incumplidas en el caso concreto:

- i. Las víctimas deben ser atendidas de forma inmediata, integral, especializada, con enfoque diferencial, de forma gratuita y durante el tiempo necesario para superar las afectaciones físicas y psicológicas derivadas de las agresiones. Lo anterior, beneficia igualmente a la familia de las víctimas.
- ii. Dicha atención no solo comprende la valoración médica, tratamientos, procedimientos quirúrgicos o medicación, sino también el alojamiento y alimentación, durante el período que las víctimas lo requieran, bajo el entendido de que estos dos últimos componentes hacen parte de su derecho fundamental a la atención integral en salud.
- iii. La prestación de servicios de salud debe cumplir con los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. No obstante, en el caso de la población en situación de desplazamiento, el ejercicio del derecho a la salud, además, debe ser sensible a las circunstancias específicas derivadas del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia.
- iv. La atención psicosocial debe ser permanente para las víctimas del conflicto armado, con cobertura para la mujer víctima de violencia sexual, su núcleo familiar y su comunidad, hasta ellas y su comunidad (que constituyen la red de apoyo de aquellas) hayan restablecido su salud mental¹⁴². Este acompañamiento psicológico debe garantizarse igualmente durante la participación de las mujeres en el proceso judicial.
- v. La atención y ayudas derivadas del desplazamiento forzado deben ser asignadas de forma inmediata y de manera acorde con las circunstancias de vulnerabilidad de las mujeres agredidas sexualmente en el marco del conflicto armado y el desplazamiento. En tal sentido, las entidades deben

¹⁴⁰ Documento allegado el 29 de mayo de 2020 por Ana María Castillo en respuesta al Auto de abril de 2020. Ver página 1.

¹⁴¹ Las obligaciones derivadas del deber de diligencia en materia de atención y asistencia a las víctimas sobrevivientes de la violencia sexual fueron compiladas por la Sala Especial de Seguimiento en el Auto 009 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Fundamento IV.2.

¹⁴² La Corte Constitucional ordenó el diseño y la implementación de protocolos, programas y políticas de atención en salud, que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales producidos por su exposición a eventos traumáticos, desencadenados por la violencia sociopolítica del país. Corte Constitucional. Sentencia T-045 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento 6.4.

actuar con la debida diligencia al reconocer y entregar las ayudas tendientes a la estabilización socioeconómica de las mujeres víctimas.

- vi. Las mujeres sobrevivientes de violencia sexual y sus familias, que se vieron forzadas a trasladarse a un sitio distinto de su lugar de residencia o sitio de labores por haber sido agredidas sexualmente o en virtud de amenazas, deben recibir, de manera prioritaria, prevalente, completa, adecuada e integral, las ayudas inmediatas de emergencia y transición que prevé la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.
- vii. La interpretación de cualquiera de las disposiciones que rija la atención y la protección de las mujeres en condición de desplazamiento o en riesgo del mismo, deberá efectuarse de conformidad con los siguientes principios: (i) *pro persona*, que en general rige la interpretación de las normas de Derechos Humanos, (ii) *de vulnerabilidad acentuada para la población desplazada*, establecido en la **Sentencia T-025 de 2004**, y (iii) *de vulnerabilidad acentuada para las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado*, fijado por esta Corporación en el **Auto 092 de 2008**.

De conformidad con lo expuesto hasta el momento, esta Corporación encuentra que estas obligaciones se vieron incumplidas como consecuencia del desconocimiento de la debida diligencia en materia de atención y protección a las víctimas de violencia sexual por parte de la Unidad para las Víctimas¹⁴³.

En efecto, como se señaló en repetidas ocasiones en esta providencia, la Unidad no realizó un proceso de caracterización integral de la actora y su familia, y como consecuencia de ello, la misma desconoció e invisibilizó diferentes riesgos, afectaciones, problemas y necesidades específicas de aquella, no obstante existir, incluso, un auto de esta Corporación dirigido a lograr expresamente la garantía de los derechos particulares de la peticionaria y de su núcleo familiar, conforme a lo descrito previamente. Además, debido a este incumplimiento, la Sala Especial concluye que aún persiste la vulneración de los derechos de la peticionaria a la igualdad y al acceso al sistema oficial de protección, por las razones expuestas, que se han extendido injustificadamente en el tiempo.

Conclusión

54. Dadas las obligaciones enunciadas y su contraste con la respuesta institucional existente, la Sala Especial encuentra que Ana María Castillo no recibió atención suficiente por parte de la Unidad para las Víctimas dirigida a mitigar las facetas de género que afectaron –y aún afectan– los derechos fundamentales de la actora y sus hijos.

Concretamente, esta Corporación encontró que la atención humanitaria que se brindó a la peticionaria fue dispersa y se entregó sin regularidad, la reducción

¹⁴³ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento IV.2.

de su monto no contó con una valoración de las condiciones reales del hogar y, durante el pago de esta medida, la actora no contó con acompañamiento por parte de la administración para superar su situación de vulnerabilidad. Además, verificó que la decisión de interrumpir su pago vulneró el derecho al debido proceso de Ana María Castillo.

De igual forma, la Sala Especial observó que la Unidad para las Víctimas impuso cargas desproporcionadas a la peticionaria dentro del trámite de indemnización administrativa al desconocer la composición y situación concreta del hogar de la peticionaria, así como por dilatar por más de tres años la decisión de reconocer este derecho en el caso concreto.

Sumado a ello, identificó diferentes problemas en el proceso de caracterización de Ana María Castillo y su hogar que generaron fallas en la respuesta y el acceso a la oferta institucional, tanto de la actora como de sus hijos. Esto último se vio reflejado en los componentes de educación, tierras, generación de ingresos y empleo, rehabilitación y atención a las víctimas de violencia sexual.

Conforme con lo anterior, esta Corporación constata que los derechos protegidos por la Corte en el **Auto 092 de 2008** no fueron restablecidos, lo cual evidencia un incumplimiento de la orden novena de la citada providencia. Por tales motivos, en el siguiente apartado analizará si este incumplimiento le es atribuible al director de la Unidad para las Víctimas.

Juicio de atribución: el incumplimiento demostrado no es atribuible al director de la Unidad para las Víctimas

55. En la presente oportunidad la Sala Especial analiza la solicitud presentada por Ana María Castillo Silga de iniciar un incidente de desacato en contra del director de la Unidad para las Víctimas por el presunto incumplimiento del numeral 000 de la orden novena del **Auto 092 de 2008**.

Es por ello que se reiteró el contenido y alcance de dichos mandatos y se evaluó la respuesta institucional, para arribar a la conclusión de que se incumplió con la orden novena del **Auto 092 de 2008**, motivo por el cual los derechos de la actora no han sido restablecidos.

56. Conforme a dicha valoración, corresponde ahora a la Sala analizar si dicha situación obedece a un comportamiento reprochable y atribuible al director de la Unidad para las Víctimas. Esto quiere decir que la Corte deberá establecer (i) si Ramón Alberto Rodríguez Andrade tuvo una conducta omisiva o negligente; (ii) si existe un nexo causal entre el incumplimiento y la conducta; y (iii) si esta última persiste.

57. En relación con lo primero, esta Corporación señaló que se debe adelantar un juicio de atribución puesto que no todo incumplimiento conduce a un reproche disciplinario, dado que el régimen de responsabilidad adoptado en el Decreto 2591 de 1991 es subjetivo y no objetivo. Al efecto, la **Sentencia SU-034 de 2018** precisó que:

“corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial – lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado– pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas –se insiste– no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción”¹⁴⁴.

Así, por ejemplo, pueden presentarse situaciones en las que se verifique un cumplimiento y una conducta diligente por parte de los funcionarios, pero persista el incumplimiento debido a factores exógenos¹⁴⁵.

58. En relación con lo segundo, la Corte Constitucional en múltiples decisiones ha reiterado que el desacato tiene como función principal asegurar la protección de los derechos fundamentales reconocidos en sus decisiones, motivo por el cual los jueces de tutela pueden abstenerse de imponer una sanción cuando el funcionario se allana a cumplir con sus obligaciones. Al efecto, esta Corporación precisó que incluso, *“[si] en el curso del incidente de desacato el accionado se persuade a cumplir la orden de tutela, no hay lugar a la imposición y/o aplicación de la sanción”¹⁴⁶.*

59. Ahora bien, en el caso concreto, la solicitud de iniciar un incidente de desacato se promovió en contra del director de la Unidad para las Víctimas por el presunto incumplimiento de los mandatos consignados en el numeral 000 de la orden novena del **Auto 092 de 2008**. En tal virtud, la presente actuación se dirige en contra de Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en la medida en que ocupa el cargo de director de la Unidad para las Víctimas y, en consecuencia, es la autoridad responsable del cumplimiento de la orden novena del **Auto 092 de 2008**.

Esto quiere decir que no se analizará la gestión ni las conductas de los anteriores directores de dicha entidad ni de la extinta Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social, puesto que la finalidad del incidente de desacato no es la sanción disciplinaria –aunque sea una de las herramientas dirigidas al cumplimiento–, sino la protección efectiva de los derechos tutelados a través del cumplimiento de los fallos de tutela.

Así las cosas, se tiene que Ramón Alberto Rodríguez Andrade ostenta el cargo de director general desde el 31 de agosto de 2018. Es decir que las decisiones adoptadas por anteriores directores no le pueden ser imputadas, como ocurre con la caracterización del caso concreto en la Entrevista Única, llevada a cabo en el año 2017.

No obstante, sí le son imputables a dicho funcionario los actos y las omisiones en que incurrió la Unidad para las Víctimas desde el 31 de agosto de 2018, en

¹⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁴⁵ Corte Constitucional. Auto 395 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

relación con el cumplimiento del **Auto 092 de 2008**, aun cuando las actuaciones de la administración hayan sido suscritas y ejecutadas por intermedio de los directores técnicos de dicha entidad. Ello es así por cuanto el director general es la autoridad última responsable de asegurar el cumplimiento de las órdenes proferidas en favor de Ana María Castillo y su familia.

60. Bajo este entendido, mediante el **Auto 700 de 2020**, la solicitud de iniciar un incidente de desacato se trasladó al director de la Unidad para las Víctimas, quien contó con la oportunidad para oponerse a esta pretensión y reportar su gestión en la atención, asistencia y reparación de Ana María Castillo, así como para explicar eventuales factores que incidieron en el cumplimiento.

61. En su respuesta, el director de la Unidad para las Víctimas solicitó no acceder a la petición de abrir un incidente de desacato por cuanto, en su consideración, no se presentó un incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y, en tal sentido, manifestó que *“continuará realizando sus mejores esfuerzos para culminar el cumplimiento de las ordenes (sic) dispuestas a favor de la señora ANA MARÍA CASTILLO y que aun (sic) se encuentran pendientes”*¹⁴⁷.

Adicionalmente, explicó que se presentaron los siguientes obstáculos que incidieron en caso concreto:

- i. El desplazamiento del que fue víctima la actora ocurrió hace más de 15 años;
- ii. La peticionaria no recibió atención adecuada a sus respectivas vulnerabilidades, *“lo cual llevo (sic) a que sus condiciones se deterioraran con mayor rapidez”*¹⁴⁸;
- iii. La superación de la situación de vulnerabilidad de la actora *“requiere de la intervención articulada y concurrente de diferentes entidades del Estado”* puesto que *“el acceso a medidas en diferentes momentos y con grandes intervalos de tiempo entre sí, no permiten la sinergia para este propósito, aunque sí aporten una mejora de la situación”*¹⁴⁹;
- iv. Existe un cambio en la conformación del hogar de Ana María Castillo y de sus hijos, así como de sus necesidades;
- v. La desactualización de los datos de contacto de la población víctima.
- vi. El acceso efectivo a la oferta institucional de las entidades que conforman el sistema *“depende en buena parte de la capacidad institucional, los recursos y presupuestos de los cuales disponen, la progresividad en su acceso y en los criterios y/ (sic) requisitos que disponen cada uno de los*

¹⁴⁷ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 14.

¹⁴⁸ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Págs. 13-14.

¹⁴⁹ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 14.

programas y proyectos”¹⁵⁰, en donde las competencias de la Unidad para las Víctimas son limitadas.

62. Estos argumentos, sin embargo, no son de recibo para esta Corporación. En primer lugar, porque como se constató en el apartado anterior, sí hay un incumplimiento de las órdenes dictadas en favor de Ana María Castillo, lo cual –a pesar del tiempo transcurrido desde el **Auto 092 de 2008**– impidió el restablecimiento de sus derechos.

En segundo lugar, porque la peticionaria no recibió una atención acorde con sus necesidades, las cuales, en ocasiones, fueron invisibilizadas. Incluso, si se admitiera como un obstáculo válido los cambios de las condiciones del hogar de la peticionaria, la Sala encuentra que la respuesta institucional tampoco fue sensible a dichos cambios.

En tercer lugar, se puede afirmar que en el caso concreto, el incumplimiento no obedeció a problemas en la información de contacto de la actora puesto que, como se observa en el informe de la Unidad en respuesta al **Auto 700 de 2020**, la administración tuvo comunicación con la peticionaria cuando menos en cinco oportunidades, a saber: (i) en el proceso de identificación de carencias el 28 de septiembre de 2015; (ii) con la notificación de la Resolución 1234 del 29 de abril de 2016; (iii) en la Entrevista Única de Caracterización en el año 2017; (iv) con la notificación de la Resolución 4321 del 28 de noviembre de 2019; y (v) cuando realizó la Ficha de Caracterización en el año 2019.

Finalmente, en cuarto lugar, si bien es cierto que el acceso a las medidas dispuestas para la atención, asistencia y reparación se encuentran limitadas por las capacidades de las entidades del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el caso de los componentes de educación, rehabilitación y generación de ingresos, la Sala consideró insuficiente la gestión de la Unidad para las Víctimas en estos aspectos. Una apreciación que coincidió con el silencio de la entidad frente a estos componentes, según el informe presentado por su director en respuesta al **Auto 700 de 2020**.

63. Sin embargo, la Sala Especial no encuentra elementos suficientes para determinar que el incumplimiento de la orden novena del **Auto 092 de 2008** obedeció a un comportamiento negligente por parte del director de la Unidad para las Víctimas.

De acuerdo con los documentos allegados por los actores, esta Sala observa que las fallas en la atención de Ana María Castillo y su familia se produjeron como consecuencia de problemas en el proceso de caracterización llevado a cabo inicialmente por Acción Social y posteriormente por la Unidad para las Víctimas en los años 2015 y 2017. Como se anotó, las deficiencias en la caracterización del caso concreto impidieron conocer las diferentes vulnerabilidades de la peticionaria y su hogar, lo cual generó una respuesta institucional desacorde con sus necesidades.

¹⁵⁰ Unidad para las Víctimas. *Respuesta a la orden primera del Auto 700 de 2020*. (3 de julio de 2020). Pág. 11.

Estas fallas, como se explicó, no pueden ser atribuibles a Ramón Alberto Rodríguez Andrade puesto que ostenta el cargo de director general desde agosto de 2018 y, en consecuencia, se negará la solicitud elevada por Ana María Castillo de imponer una sanción en contra del director de la Unidad para las Víctimas. En tal virtud, se archivará el presente trámite incidental.

Medidas a adoptar

64. Con el propósito de proteger los derechos de Ana María Castillo y su familia, en la presente decisión la Sala Especial adoptará las siguientes medidas:

- i. En primer lugar, se ordenará al director de la Unidad para las Víctimas entregar a la peticionaria la ayuda humanitaria de emergencia en virtud de las presunciones de (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas, establecidas en el **Auto 092 de 2008**, dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación del presente auto.
- ii. En segundo lugar, y dadas las falencias señaladas en materia de caracterización del hogar de la peticionaria, se ordenará al director de la Unidad para las Víctimas realizar de nuevo este proceso, con la finalidad de identificar la condición real del hogar de la actora. Producto de este proceso se deberá precisar la composición actual del mismo; la información de cada uno de sus integrantes; la situación respecto al goce efectivo de los derechos de cada uno de ellos y la identificación objetiva de los ingresos y capacidades.
- iii. Conforme con lo anterior, en tercer lugar, se ordenará al director de la Unidad para las Víctimas analizar nuevamente la solicitud de indemnización administrativa de Ana María Castillo, a la luz de la condición actual de su hogar, quien deberá responder dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de la presente providencia.
- iv. En cuarto lugar, se ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que, de acuerdo con la caracterización integral y real del hogar de la actora, adelante de manera prioritaria las gestiones necesarias para promover el acceso de la peticionaria y su familia a la oferta institucional dispuesta para su asistencia, atención y reparación, y realice un seguimiento a la ruta que se deberá formularse para el restablecimiento de sus derechos.

65. Finalmente, con el propósito de proteger los derechos de la peticionaria y de sus hijos, especialmente aquellos menores de edad, se dispondrá que sus nombres sean cambiados en la providencia que se publique en la Relatoría de la Corte Constitucional.

Síntesis de la decisión

Dentro del proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la Sala Especial recibió una petición presentada por Ana María Castillo para iniciar un incidente de desacato en contra del director de la Unidad para las Víctimas por el presunto incumplimiento del **Auto 092 de 2008**, en relación con la adopción de las medidas de atención y ayuda humanitaria ordenadas¹⁵¹.

En tal virtud, mediante el **Auto 700 de 2020**, la presidenta de la Sala dio trámite a la petición y solicitó al director de la Unidad para las Víctimas informar a esta Corporación acerca de (i) las acciones adelantadas para cumplir lo ordenado en la decisión de 2008; (ii) el impacto de las medidas en la garantía de los derechos; y (iii) los obstáculos identificados.

A partir de los elementos de juicio aportados por los actores en la presente providencia, la Sala Especial constató el incumplimiento de las medidas ordenadas en el **Auto 092 de 2008**, así como la persistencia de la vulneración de los derechos fundamentales de Ana María Castillo. En consecuencia, resolvió:

- i. Ordenar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia en cumplimiento de las presunciones de (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas, establecidas en el **Auto 092 de 2008**.
- ii. Igualmente se ordenó una nueva caracterización del hogar de la peticionaria, en virtud de la cual (a) se adelanten de manera prioritaria las gestiones necesarias para promover su acceso a la oferta institucional dispuesta para su asistencia, atención y reparación; (b) se realice un seguimiento a la ruta que se deberá formular para el restablecimiento de sus derechos; y (c) se revalúe su solicitud de indemnización administrativa.

Finalmente, la Sala Especial concluyó que no existen elementos suficientes para imputar una responsabilidad subjetiva al director de la Unidad para las Víctimas por el incumplimiento de los mandatos del **Auto 092 de 2008**. En tal sentido, resolvió archivar el presente trámite incidental.

En mérito de lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento:

RESUELVE

¹⁵¹ Puntualmente, en el Auto 092 de 2008 la Corte Constitucional ordenó a Acción Social entregar de manera completa los componentes de la atención humanitaria de emergencia e incluirla en la oferta institucional dispuesta para la atención de las nueve facetas de género que vulneraron sus derechos, las cuales fueron identificadas por la Sala Segunda de Revisión.

Primero. - NEGAR la solicitud de imponer una sanción al actual director de la Unidad para las Víctimas por el incumplimiento del numeral 000 de la orden novena del **Auto 092 de 2008**, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. - ARCHIVAR el trámite incidental de desacato en contra de Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en su condición de director de la Unidad para las Víctimas, pues las acciones desplegadas por su administración evidencian la ausencia de responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del numeral 000 de la orden novena del **Auto 092 de 2008**.

Tercero. - ORDENAR al director de la Unidad para las Víctimas que, en un término no superior a diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, entregue a Ana María Castillo la ayuda humanitaria de emergencia en virtud de las presunciones de (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas, establecidas en el **Auto 092 de 2008**.

Cuarto. - ORDENAR al director de la Unidad para las Víctimas que, en un término no superior a los diez (10) días, proceda a realizar nuevamente la caracterización del hogar de la peticionaria de acuerdo con los parámetros del Decreto 1084 de 2015 y la presente decisión.

Quinto. - ORDENAR al director de la Unidad para las Víctimas que, una vez haya finalizado el proceso de caracterización del hogar de la actora, adelante las gestiones necesarias para promover, de manera prioritaria, el acceso de la peticionaria y su familia a la oferta institucional dispuesta para su asistencia, atención y reparación, y realice un seguimiento a la ruta que se deberá formular para el restablecimiento de sus derechos.

Sexto. - ORDENAR al director de la Unidad para las Víctimas que, una vez haya finalizado el proceso de caracterización del hogar de la actora, analice nuevamente y de manera prioritaria, la solicitud de indemnización de Ana María Castillo y su familia.

Séptimo. - ORDENAR a la Relatoría de la Corte Constitucional que, al momento de publicar la presente decisión, cambie los nombres de la peticionaria y de sus hijos, así como cualquier referencia que pueda identificarlos, con el propósito de proteger sus derechos.

Octavo. - COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente decisión a Ana María Castillo y al director general de la Unidad para las Víctimas, junto con una copia del auto.

Para efectos de lo anterior, las comunicaciones ordenadas se harán vía correo electrónico, a las direcciones que se incluyen en el documento anexo de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta
Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General