

Auto 115/2020

Referencia: solicitud de seguimiento al cumplimiento de la orden novena del Auto 092 de 2008, en relación con el caso de María Rosalba Palacio.

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020).

La suscrita Magistrada, Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en uso de sus facultades constitucionales y legales, profiere el presente auto a partir de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

A. Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado

1. Mediante 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 consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada. Esto, debido principalmente a la precaria capacidad presupuestal e institucional del Estado para atender a dicha población.

2. Dada la complejidad y magnitud del ECI, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió mantener –por intermedio de esta Sala Especial– la competencia para monitorear el cumplimiento de sus órdenes con la finalidad de asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

B. Órdenes particulares proferidas en el Auto 092 de 2008 y su seguimiento por parte de la Sala Especial

3. En el **Auto 092 de 2008**, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional verificó la existencia de un impacto gravoso 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 su atención.

En consecuencia, esta Corporación ordenó al Gobierno Nacional: (i) 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 su condición de vulnerabilidad, resolvió adoptar medidas particulares en cada uno de los casos³. Esta decisión cobijó igualmente a sus núcleos familiares.

4. Posteriormente, a través del **Auto 737 de 2017**, la Sala Especial de Seguimiento constató un nivel de cumplimiento **bajo** de las órdenes proferidas en los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013⁴ y 009 de 2015⁵**, como resultado de la presencia de bloqueos institucionales que impidieron una mejora significativa en la situación de las mujeres víctimas del conflicto, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado. Conforme a estas conclusiones, y en consideración de la falta de incorporación del enfoque diferencial y los criterios mínimos de racionalidad en la política pública dispuesta para la población desplazada, esta Corporación concluyó que el ECI respecto a las mujeres desplazadas no se había superado.

Igualmente, esta providencia incluyó una valoración de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en relación con las 600 mujeres identificadas como víctimas en el año 2008. Al respecto, la Corte encontró un **cumplimiento formal** de la orden de protección y atención, pero como resultado de la presencia de un *bloqueo institucional* –reflejado en los problemas en el suministro de información específica sobre cada uno de los 600 casos– declaró un nivel de cumplimiento **bajo** en términos del goce efectivo de los derechos de los casos particulares del **Auto 092 de 2008⁶**.

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 En esta decisión la Sala Especial de Seguimiento evaluó el nivel de cumplimiento del Auto 200 de 2007 (relativo a la protección de los líderes y lideresas de la población desplazada) y la orden tercera del Auto 092 de 2008 (relacionada con el diseño de un programa de promoción a la participación de las mujeres lideresas y de la prevención de la violencia sociopolítica en contra de ellas). En esta providencia la Corte constató “*el riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno se ha agravado de forma alarmante desde el año 2009*”.

⁵ En esta providencia la Sala Especial realizó un seguimiento al cumplimiento de las órdenes segunda (relacionada con el traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación) y tercera (relativa al diseño de un programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de riesgos extraordinarios y la violencia sexual contra la mujer desplazada) del Auto 092 de 2008. Entre otros aspectos, en esta decisión la Sala constató la existencia de dos riesgos de violencia sexual, adicionales a los identificados en 2008 y la presencia de dos factores que potencian dichos riesgos.

⁶ Corte Constitucional. Auto 737 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 42.

En consecuencia, el **Auto 737 de 2017** ordenó a la Unidad para las Víctimas que presentara a esta Sala un informe detallado sobre (i) la inclusión en el Registro Único de Víctimas de las 600 mujeres relacionadas en el **Auto 092 de 2008** y en su anexo reservado; y (ii) las medidas de atención y reparación a las que accedieron⁷. Esta decisión fue notificada el 16 de marzo de 2018.

5. El 25 de junio de 2018, la Unidad para las Víctimas envió a la Corte Constitucional la respuesta a la orden sexta del **Auto 737 de 2017**. Puntualmente, este documento presentó información acerca de (i) los resultados en torno a la identificación, valoración y registro de los casos identificados en el **Auto 092 de 2008**; (ii) los avances en la asistencia y atención humanitaria de aquellos; y (iii) las dificultades encontradas en el cumplimiento, así como las acciones adelantadas para superarlas⁸.

C. Contenido de la solicitud elevada por María Rosalba Palacio

6. María Rosalba Palacio –quien tiene 66 años de edad– es víctima de desplazamiento forzado y es beneficiaria de las medidas particulares ordenadas por la Corte Constitucional en el **Auto 092 de 2008**⁹. Sin embargo, manifestó a esta Corporación que el Gobierno Nacional no cumplió con dichos mandatos¹⁰, motivo por el cual solicitó la intervención de esta Sala Especial de Seguimiento¹¹.

Concretamente, la actora señaló que la Unidad para las Víctimas suspendió el pago de la atención humanitaria porque iniciaría un proceso para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa consignada en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, proceso que, según la peticionaria, no se realizó. Adicionalmente, precisó que ni ella ni su núcleo familiar fueron incluidos en los programas ordenados en el **Auto 092 de 2008** ni lograron acceder a las demás medidas dispuestas para la estabilización socioeconómica de su hogar.

II. CONSIDERACIONES

A. Objeto y estructura de la decisión

⁷ Corte Constitucional. Auto 737 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden sexta.

⁸ En este documento la Unidad para las Víctimas también reportó información acerca de las medidas adoptadas en relación con las mujeres que, en el marco de su desplazamiento, fueron víctimas de violencia sexual y cuyos casos se registraron en el anexo reservado del Auto 092 de 2008.

⁹ La Corte Constitucional, en el Auto 092 de 2008, ordenó “*proteger los derechos de la ciudadana MARIA ROSALBA PALACIO, desplazada por el conflicto armado en Medellín*” para lo cual, el director de Acción Social debía adoptar “*las medidas especificadas en el Anexo II.549*”. Escrito recibido por esta Sala Especial de Seguimiento el 3 de diciembre de 2019.

¹⁰ 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.

¹¹ Escrito recibido por esta Sala Especial de Seguimiento el 3 de diciembre de 2019 a través de correo electrónico.

1. Como se indicó en los antecedentes, mediante el **Auto 092 de 2008**, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional dictó órdenes específicas para la protección y atención de 600 mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Una de las beneficiarias de estas medidas, dada su situación de vulnerabilidad, fue María Rosalba Palacio para quien se 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.

Como resultado del presunto incumplimiento de estas disposiciones, María Rosalba Palacio solicitó a la Sala Especial hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas en su favor y adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar que la Unidad para las Víctimas cumpla con dichos mandatos y garantice su protección y atención, en los términos dispuestos en el **Auto 092 de 2008**.

2. 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**¹², la suscrita magistrada se referirá a (i) los mecanismos judiciales con los que cuenta el juez para asegurar el cumplimiento de las sentencias de tutela; y (ii) las presunciones establecidas en el **Auto 092 de 2008** para la protección de los derechos de las mujeres desplazadas, así como a las reglas jurisprudenciales relacionadas con la suspensión de la prórroga de la atención humanitaria.

Finalmente, a partir del contenido de la solicitud remitida por la peticionaria y con base en la información disponible en esta Sala acerca de las acciones adelantadas en el marco del cumplimiento de la orden novena del **Auto 092 de 2008**, (iii) se solicitará al director de la Unidad para las Víctimas presentar un informe a esta Sala en torno a las medidas adoptadas para garantizar el goce efectivo de los derechos de María Rosalba Palacio.

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

3. 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, en atención al propósito de las sentencias de tutela, su cumplimiento resulta obligatorio en la medida en que su

¹² En torno a las órdenes particulares proferidas en el Auto 092 de 2008, esta Corporación advirtió que “*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*”. Énfasis agregado. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Documento anexo II.

desacato constituye una violación sistemática de la Constitución Política¹³, que genera diferentes consecuencias jurídicas¹⁴.

4. 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 diferencias¹⁵:

Cumplimiento	Desacato
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

5. 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 1991¹⁶.

6. 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

¹³ “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.

¹⁴ 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).

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-226 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 37.

¹⁶ 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.

su función de hacer cumplir el fallo, hasta tanto se encuentre completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

7. 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.

C. Presunciones constitucionales fijadas en el Auto 092 de 2008 y reglas jurisprudenciales en torno a la suspensión de la ayuda humanitaria

8. Producto de la omisión de la respuesta estatal a la situación de desplazamiento que afrontaba María Rosalba Palacio, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el **Auto 092 de 2008**, resolvió adoptar medidas específicas para su protección. A pesar de lo anterior, la peticionaria manifestó que la Unidad para las Víctimas incumplió este mandato, en la medida en que (i) desconoció su condición de vulnerabilidad (mujer con 66 años de edad); (ii) suspendió el pago de la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que se iniciaría un proceso para otorgarle una indemnización; no obstante, (iii) no efectuó dicha indemnización. Por este motivo, solicitó la intervención de la Sala Especial de Seguimiento.

En tal sentido, resulta necesario referirse brevemente a las presunciones establecidas en el **Auto 092 de 2008** y a las reglas consignadas en la jurisprudencia constitucional para suspender la prórroga de la ayuda humanitaria.

9. En el **Auto 092 de 2008** esta Corporación estableció dos presunciones constitucionales como medidas de protección a los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, las cuales imponen diferentes cargas a las autoridades con el propósito de superar las barreras que afrontan las mujeres en el acceso a la oferta institucional.

9.1. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada implica que las autoridades, de manera oficiosa, deben (i) presumir que las mujeres desplazadas se encuentran en una situación de indefensión y de vulnerabilidad agravada; (ii) proceder a valorar de manera integral la situación de las peticionarias con miras a detectar posibles violaciones de sus derechos constitucionales; y (iii) realizar las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarias para que las víctimas puedan acceder de forma expedita a la oferta institucional. Además, (iv) las autoridades tienen prohibido imponer cargas administrativas o probatorias que no se compadezcan con la realidad de aquellas.

9.2. Por otra parte, según la presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, esta medida debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, hasta el momento en que las

autoridades comprueben que cada mujer logró las condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad¹⁷.

10. En línea con estas medidas, en el **Auto 119 de 2013**, esta Sala Especial de Seguimiento reiteró que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga con la exigencia de requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponde con la situación en la que se encuentran las víctimas¹⁸.

Al respecto, esta providencia señaló que resulta constitucionalmente inadmisibles que se rechace la prórroga de las ayudas (i) sin considerar las condiciones materiales en las que se encuentran sus beneficiarios; (ii) por encontrarse en situaciones que no reflejan, por sí solas, una mejora en la situación de vulnerabilidad¹⁹; (iii) con base en un “*número determinado de ayudas entregadas*”²⁰, debido a que éstas pueden ser insuficientes²¹; (iv) cuando se asume que, como resultado del paso del tiempo, la condición de vulnerabilidad disminuyó, sin que se hubiesen verificado las circunstancias fácticas y materiales en que se encuentran los desplazados²². En torno a este último supuesto, esta Corporación advirtió que, en muchas ocasiones, “*algunos grupos dentro de la población desplazada presentan rasgos de vulnerabilidad que se acrecientan con el paso del tiempo, como los adultos mayores*”²³.

11. En línea con lo anterior, la Corte Constitucional también indicó que “*así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda*”²⁴.

¹⁷ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.1.1. Cfr. Artículo 2.2.6.5.4.9 del Decreto 1084 de 2015.

¹⁸ Corte Constitucional. Auto 119 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 32.1.1.

¹⁹ Por ejemplo, en la Sentencia T-989 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda), esta Corporación advirtió que la “*protección especial ordenada para los desplazados se mantiene por lo menos hasta que se adopte una solución duradera para su problema. En consecuencia, el ingreso de una persona desplazada al sistema laboral en condiciones tan precarias [la accionante ingresó al régimen contributivo porque había conseguido un empleo en el que las condiciones eran bastante precarias, razón por la que renunció rápidamente]: (i) no le quita la condición de desplazado, ni (ii) le puede hacer perder el derecho a acceder al sistema de salud*”.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-560 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería.

²¹ “*En múltiples ocasiones, la atención inicial resulta insuficiente para atenuar y finalmente superar los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de este grupo marginado. Lo expuesto obedece a que se debe procurar por la verdadera superación de las penurias que afrontan las personas que son víctimas del desarraigo*”. Corte Constitucional. Sentencia T-297 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas). En sentido similar, ver Sentencia T-688 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

²² En sede de control de constitucionalidad, la Corte fue enfática al sostener que “*el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material*” (Sentencia C-278 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla). De igual forma, en la Sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la Corte consideró que “*la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia no depende de un término específico, sino de las necesidades materiales de los desplazados*”, y agregó que “*el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino del cumplimiento de condiciones materiales en las cuales los derechos fundamentales de estas personas se ven reestablecidos*”.

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-856 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En dicha providencia, la Corte precisó que “*la observancia del principio de progresividad conlleva la atención de necesidades que con el paso del tiempo se multiplican*”. En línea con ello, en Sentencia T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), esta Corporación tuteló el derecho al mínimo vital de una mujer de edad avanzada (63 años de edad), “*dado que (...) (iii) su condición económica y social se ha venido deteriorando con el tiempo por la actitud displicente de Acción Social, esta Sala de Revisión concederá el amparo deprecado y accederá a sus pretensiones*”.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12. Así las cosas, en el caso de las 600 mujeres individualizadas en el **Auto 092 de 2008**, la Unidad para las Víctimas debe garantizar las condiciones mínimas de subsistencia a través de la entrega de la ayuda humanitaria y, posteriormente, evaluar la condición de vulnerabilidad con el propósito de determinar si se suspende o modifica la entrega.

En tal sentido, la Unidad solo puede suspender la prórroga de la ayuda cuando, mediante una valoración objetiva de las circunstancias materiales en las que se encuentran sus beneficiarias, concluya que las mujeres víctimas de desplazamiento lograron “*las condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad*”²⁵.

D. Solicitud de información al director de la Unidad para las Víctimas acerca del cumplimiento de la orden novena del Auto 092 de 2008 en relación con María Rosalba Palacio

13. En el **Auto 737 de 2017**, esta Corporación evaluó el nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas en el **Auto 092 de 2008**. Puntualmente, en relación las medidas particulares 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.

En consecuencia, en la orden sexta del **Auto 737 de 2017**, esta Sala solicitó a la Unidad para las Víctimas presentar un informe detallado sobre (i) la inclusión en el Registro Único de Víctimas de las 600 mujeres beneficiarias del **Auto 092 de 2008**; y (ii) las medidas de atención y reparación a las que accedieron.

En cumplimiento de esta orden, la Unidad para las Víctimas presentó un informe en el cual indicó que, respecto a María Rosalba Palacio se adoptaron las siguientes medidas²⁶:

- i. Se inscribió en el Registro Único de Víctimas como consecuencia de dos desplazamientos ocurridos el 28 de febrero de 2007 y el 6 de julio de 2008.
- ii. El 31 de diciembre de 2012 se registró en el programa de indemnización administrativa del Decreto 1290 de 2008.
- iii. Se le otorgó un subsidio de vivienda de 14’907.000 pesos, el cual fue consignado a favor de la actora el 17 de diciembre de 2009.

²⁵ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda. Al respecto, esta providencia señaló: “Se entenderá que las condiciones de autosuficiencia integral se han materializado en casos particulares, cuando se haya superado el nivel de pobreza y se hayan reunido las demás condiciones que permiten concluir que dicha ayuda humanitaria de emergencia ha dejado de ser necesaria porque la persona y su familia han pasado a la etapa de estabilización socioeconómica, de conformidad con la sentencia C-278/07 y la sentencia T-025 de 2004”.

²⁶ Unidad para las Víctimas. Auto 737 de 2017. Orden sexta. (25 de junio de 2018). Documento anexo.

- iv. El 21 de febrero de 2011, el Departamento Nacional de Planeación le practicó una encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).
- v. El 19 de noviembre de 2014, la Unidad para las Víctimas formuló a la peticionaria un Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI).
- vi. Desde el 4 de mayo de 2009, hasta la fecha de presentación del informe gubernamental, el Gobierno Nacional pagó a la peticionaria 17 ayudas humanitarias. Los últimos tres pagos se realizaron el 19 de octubre de 2015 (por 645.00 pesos); el 28 de agosto de 2017 (por 320.000 pesos); y el 6 de febrero de 2018 (por 200.000 pesos).

14. Conforme a lo anterior, a este despacho le asisten algunas inquietudes en torno a las medidas adoptadas en cumplimiento del **Auto 092 de 2008**, en relación con el caso de María Rosalba Palacio:

14.1. Si bien la Unidad para las Víctimas prorrogó la ayuda humanitaria, es evidente la reducción en los montos y el aumento en los periodos en que se consignaron las ayudas. Sin embargo, no se tiene claro si esas acciones estuvieron precedidas de una valoración objetiva de las condiciones de la actora.

14.2. Desde el año 2014 se formuló un Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral a la peticionaria y, sin embargo, la Corte Constitucional no fue informada sobre qué cambios –dadas las necesidades identificadas para el diseño de dicho plan– se produjeron en la respuesta institucional con el propósito de asegurar el restablecimiento de la ciudadanía de María Rosalba Palacio. Como la accionante solicita nuevamente la intervención de la Sala es necesario conocer ese procedimiento.

14.3. A pesar de ser reconocida como beneficiaria de la indemnización administrativa consignada en el Decreto 1290 de 2008, esta Sala Especial desconoce si la actora y su núcleo familiar fueron priorizados en la asignación de esta medida o si la misma ya fue pagada.

14.4. De conformidad con lo dicho a la Sala por la peticionaria, la Unidad para las Víctimas suspendió el pago de ayuda humanitaria de la cual era beneficiaria. Sin embargo, según el citado informe de la Unidad, a junio de 2018, María Rosalba Palacio no había superado su condición de vulnerabilidad. En tal sentido, a este despacho le asisten dudas acerca de: (i) si efectivamente se suspendió el pago de la medida; y, de ser así, (ii) en qué momento, con base en qué premisas y bajo qué procedimiento dicha entidad concluyó que la actora alcanzó la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, para suspender la atención.

15. En consecuencia, debido al marco de protección expuesto y puesto que corresponde a esta Sala Especial verificar el cumplimiento de las órdenes

proferidas particulares del **Auto 092 de 2008**, se solicitará al director de la Unidad para las Víctimas, presentar un informe a través del cual: (i) se pronuncie en torno a las afirmaciones formuladas por la peticionaria, razón por la cual se remitirá copia de su solicitud; (ii) acredite las acciones adelantadas en cumplimiento de dicha providencia, en especial, deberá (a) reportar qué impacto en el goce efectivo de los derechos de María Rosalba Palacio tuvieron cada una de las medidas y (b) explicar por qué concluyó que la actora alcanzó las condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad; (iii) presente las medidas a las cuales tuvo acceso la solicitante dentro de la oferta institucional dispuesta para atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado y la violencia generalizada; y (iv) exponga los obstáculos identificados que incidieron en el cumplimiento del numeral 549 de la orden novena del **Auto 092 de 2008** y las normas que protegen a la población desplazada (e.g. Ley 387 de 1997 y 1448 de 2011) respecto al caso concreto.

16. Adicionalmente, la Sala Especial de seguimiento comunicará la presente decisión a María Rosalba Palacio para que, si así lo considera oportuno y necesario, amplíe la información brindada en su petición.

17. Finalmente, si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020²⁷, los términos judiciales en el territorio nacional se encuentran suspendidos hasta el 12 de abril del año en curso, esta decisión se profiere en razón de la urgencia del mencionado trámite si se tiene en cuenta el carácter fundamental de la atención humanitaria para la población desplazada, puesto que a través de la misma se busca garantizar la subsistencia mínima y la protección del mínimo vital²⁸.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Primero.- REMITIR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de la solicitud elevada por María Rosalba Palacio al director de la Unidad para las Víctimas, para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación, por correo electrónico, de la presente providencia:

- i. Se pronuncie sobre las afirmaciones formuladas por la peticionaria.
- ii. Acredite las acciones adelantadas en cumplimiento del **Auto 092 de 2008**, en especial, deberá (a) reportar qué impacto en el goce efectivo de los derechos de María Rosalba Palacio tuvieron cada una de las medidas

²⁷ Por medio del cual se prorrogó la suspensión de términos adoptada mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11521.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. En el mismo sentido, ver las 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.

- y (b) explicar por qué concluyó que la actora alcanzó las condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad.
- iii. Presente las medidas a las cuales tuvo acceso la solicitante dentro de la oferta institucional dispuesta para atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado y la violencia generalizada.
 - iv. Exponga los obstáculos identificados que incidieron en el cumplimiento del numeral 549 de la orden novena del **Auto 092 de 2008** y las normas que protegen a la población desplazada (e.g. Ley 387 de 1997 y 1448 de 2011) respecto al caso concreto.

Segundo.- COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, por medios virtuales, la presente decisión a María Rosalba Palacio para que, si así lo considera oportuno y necesario, amplíe la información brindada en su petición. Lo anterior, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia.

Comuníquese y Cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada Presidente
Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 De 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General