

Bogotá D.C., viernes, 01 de abril de 2016

Doctor
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero Ponente
Sección Primera
CONSEJO DE ESTADO
E.S.D.

2016ABR 4 5 11PM

JF+YA
CONSEJO DE ESTADO

S. SECCION PRIMERA

Asunto: Expediente No. 11001-03 24 000 **20140016800**
Actora: Defensoría del Pueblo
Norma demandada: Artículo 112, inciso segundo del Decreto 4800 de 2011
Contenido: Ayuda humanitaria de transición
Contestación de demanda

FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL, actuando en mi condición de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervengo en nombre del mismo, en ejercicio de las funciones consagradas en el artículo 15-6 del Decreto Ley 2897 de 2011 y de la delegación contenida en la Resolución No. 0641 del 4 de octubre de 2012, para lo cual procedo a contestar la demanda en el proceso de la referencia, así:

1. NORMA DEMANDADA Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

1.1 **TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA** (Se destaca y subraya el aparte demandado)

Decreto 4800 de 2011

(Diciembre 20)

Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 112. Ayuda humanitaria de transición. La ayuda humanitaria de transición se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal.

Cuando el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud, se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda

Bogotá D.C., Colombia

humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado, razón por la cual estas solicitudes serán remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica, salvo en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo etario, situación de discapacidad y composición del hogar, según los criterios que determine la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”

1.2 CARGOS PRESENTADOS EN CONTRA DE LA NORMA DEMANDADA

De conformidad con el libelo de demanda y el auto admisorio, el señor Defensor del Pueblo demandó el inciso 2º del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, al estimar que viola las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 2º, 11 y 13 de la Constitución Política de Colombia “que consagran la solidaridad y la dignidad humana, como fundamentos del Estado Social del Derecho” y el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 (de la atención humanitaria de emergencia), “por cuanto la norma acusada condiciona temporalmente la entrega de ayuda humanitaria a la población desplazada, al disponer que después de diez (10) años de ocurrencia del desplazamiento, cesó la emergencia y por lo tanto dicha población no tiene derecho a ese tipo de ayuda”.

2. VIGENCIA DE LA NORMA ACUSADA

Pese a que la presente demanda fue presentada en el mes de abril del año 2014, meses después, mediante el artículo 36 del Decreto 2569 del 12 de diciembre del año 2014 se derogó expresamente el inciso segundo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 aquí demandado.

No obstante, en el entendido de que la norma cuestionada por el accionante surtió efectos en el lapso previo a su derogatoria, ha estimado el honorable Consejo de Estado que resulta procedente el análisis de la legalidad de la misma en los siguientes términos:

“Al respecto se precisa que la desaparición de las normas del ordenamiento jurídico, como consecuencia de su derogatoria expresa o tácita, no significa que desaparezcan con ellas los efectos jurídicos que la mismas tuvieron durante el tiempo de su vigencia, razón por la cual, tales normas aún por fuera del mundo jurídico pueden estar sujetas al control jurisdiccional, con el fin de establecer si durante el período de su existencia, estuvieron ajustadas a la legalidad.

En otras palabras, la circunstancia de que un acto demandado en acción de nulidad hubiere sido derogado o subrogado por otro, ocasiona como consecuencia la cesación de sus efectos hacia el futuro, lo cual no constituye obstáculo alguno para acometer el análisis de legalidad del acto administrativo de manera retrospectiva con el fin de examinar si en su expedición fueron cumplidos los requisitos y elementos esenciales y así establecer si nació o no a la vida jurídica en condiciones de validez, de tal suerte que si se llegare demostrar la existencia de vicios en su expedición ello conllevaría a declarar su nulidad con efectos invalidantes desde el mismo momento del nacimiento del acto.

En consecuencia, el acto general que por esta vía se demanda, continúa percibiéndose como generador de efectos durante la época de su vigencia,

Bogotá D.C., Colombia

aunque actualmente haya desaparecido de la vida jurídica como consecuencia de su derogatoria, circunstancia que determina el rechazo de la alegada sustracción de materia propuesta por la parte demandada y, en consecuencia, la Sala abordará el estudio de fondo del asunto, con el fin de establecer la presunta contrariedad del decreto demandado respecto de la norma de superior jerarquía que el demandante aduce como vulnerada.” (Consejo de Estado, Sentencia 18556 reiterada por el fallo 18556 de 2008 del Consejo de Estado¹). (Se subraya para resaltar).

Así las cosas, a pesar de dirigirse la acusación en contra de una norma derogada expresamente, es clara la procedibilidad de la presente acción a fin de evaluar la legalidad de los posibles efectos generados durante su vigencia.

Lo anterior, claro está, tal como se señaló en el respectivo auto admisorio de la misma, en los precisos términos del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, y no del artículo 135 de la normatividad en cita invocado por este último.

3. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico planteado en este proceso consiste en determinar si al señalar el aparte de la norma demandada un límite temporal de 10 años o más para la entrega de la ayuda humanitaria de transición a la población desplazada como consecuencia de dicho hecho victimizante, se vulneran los artículos 1º, 2º, 11 y 13 de la Constitución Política de Colombia “que consagran la solidaridad y la dignidad humana, como fundamentos del Estado Social del Derecho” y el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 (de la atención humanitaria de emergencia).

4. RAZONES DE LA DEFENSA

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la supuesta vulneración del inciso segundo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 alegada por el accionante, deviene de una lectura equivocada y parcializada de la norma impugnada al no interpretar armónica y sistemáticamente las normas y pronunciamientos jurisprudenciales que regulan lo concerniente a la ayuda humanitaria destinada a la atención de la población víctima de desplazamiento forzado, lo cual deviene en la ausencia de las causales prescritas en la norma para que sea procedente la declaratoria de nulidad consagradas en el artículo 137 del CPACA; tal como se detalla a continuación:

4.1. Aspectos legales y funcionales de la atención humanitaria para la población víctima de desplazamiento forzado

Sea lo primero señalar que a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 que fue reglamentada mediante el Decreto 4800 de 2011, entre otros, se compiló sistemáticamente y reguló la normatividad destinada a la atención, asistencia y reparación integral de la población víctima del conflicto interno armado, entre las que se encuentran las víctimas de desplazamiento forzado.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. M.P.: Myriam Guerrero de Escobar. Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil ocho (2008).

La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en el Título III de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, y **se complementará** con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

De conformidad con los artículos 47, 62 y siguientes de la ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria tiene por objetivo "socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento **transitorio** en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma".

Adicionalmente, la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado se encuentra dividida en tres fases diferentes según su temporalidad y la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad, a saber:

- Atención Inmediata;
- Atención Humanitaria de Emergencia; y
- Atención Humanitaria de Transición.

La atención inmediata: Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria; a quienes se les atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

De conformidad con el párrafo primero del artículo 62, Podrán acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud.

La atención humanitaria de emergencia: Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

La atención humanitaria de transición: Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas **que aún no cuenta** con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Ahora bien, dentro de los criterios orientadores de la entrega de ayuda humanitaria a la población desplazada, los artículos 106 y siguientes del Decreto 4800 de 2011 señalaron que la entrega de esta ayuda se desarrolla de acuerdo a los lineamientos de sostenibilidad, gradualidad, oportunidad, aplicación del enfoque diferencial y la articulación de la oferta institucional en el proceso de superación de la situación de emergencia.

La ayuda humanitaria se señala, está destinada de forma exclusiva a mitigar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, de manera tal que esta complemente y no duplique la atención que reciba la población víctima del desplazamiento forzado.

Adicionalmente, en relación con la ayuda humanitaria en transición, el Decreto reglamentario 4800 de 2011 estableció que esta se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, **previo análisis de vulnerabilidad**, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento **temporal**.

Más adelante, en el inciso segundo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 aquí impugnado se señaló que cuando el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud, se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado, luego las solicitudes **remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica, salvo en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo etario, situación de discapacidad y composición del hogar**, según los criterios que determine la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sobre la temporalidad de la ayuda humanitaria, incluso para el caso de la ayuda humanitaria de emergencia, la honorable Corte Constitucional, en la sentencia C-278-07 citada incluso como fundamento del accionante para presentar su impugnación se señaló:

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

Con el mismo fundamento, ya bajo la actual perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. **Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real** y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, **hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada**, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social." (Se subraya para resaltar).

4.2 Interpretación errónea de la norma acusada.

Señala el accionante que el contenido del inciso 2º del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 viola los artículos 1º, 2º, 11 y 13 de la Constitución Política de Colombia “que consagran la solidaridad y la dignidad humana, como fundamentos del Estado Social del Derecho” y el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 (de la atención humanitaria de emergencia), “por cuanto la norma acusada condiciona temporalmente la entrega de ayuda humanitaria a la población desplazada, al disponer que después de diez (10) años de ocurrencia del desplazamiento, cesó la emergencia y por lo tanto dicha población no tiene derecho a ese tipo de ayuda”.

Sobre el particular ha de anotarse en primer lugar, como se refirió en el numeral 4.1 de la presente contestación que, la ayuda humanitaria tiene 3 fases distintas cada una de ellas, de las cuales la ayuda humanitaria de emergencia y la ayuda humanitaria en transición aluden a dos situaciones fácticas y normativas diferentes, que al parecer no diferencia el accionante en su escrito.

En segundo lugar, nótese que la norma acusada al estar inserta en un Decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011, sigue la misma aplicación de los criterios establecidos de manera genérica por esta para la entrega de ayuda humanitaria a la población desplazada; esto es que la aplicación de cada medida **está sujeta a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad**, tal como se lee en el artículo 62 de la norma en cita, y que la misma tiene por objetivo “socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma” (artículo 47 de la Ley 1448 de 2011 no impugnado en la presenta acción).

Adicionalmente, téngase en cuenta que en ningún momento la norma acusada plantea la posibilidad de la desprotección estatal de la población desplazada cuando ya han transcurrido 10 años o más de ocurrido el hecho victimizante tal como lo refiere el accionante, sino la aplicación de un **enfoque de intervención de política pública** para esta población distinto a aquel que en su momento suscitó la asistencia estatal a través de ayudas humanitarias propias de una situación temporal y fáctica especial, para en ese entendido canalizar la atención a través de la oferta disponible para la estabilización socioeconómica creada para esta población una vez ya han transcurrido 10 o más años; lo cual contribuye a garantizar los principios fundamentales del Estado de Derecho que se afirman violados con la disposición impugnada.

Nótese entre otras, que es la misma norma acusada la que precisamente alude a la actualización de la evaluación cualitativa de la situación de quienes 10 años atrás o más fueron víctimas de desplazamiento forzado y esperan ser objeto de la protección estatal, al señalar que a pesar del transcurso del tiempo, se procederá a proveer ayuda humanitaria de transición a quienes estén **en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo etario, situación de discapacidad y composición del hogar.**

Se resalta a su vez que, la estipulación de un plazo en la norma para la aplicación de cada medida de política pública tal como lo ha señalado la honorable Corte Constitucional, es perfectamente plausible aun tratándose de las víctimas de desplazamiento forzado y alude a la diferenciación de las distintas medidas (atención,

Bogotá D.C., Colombia

asistencia o reparación) y a las estrategias a utilizar por parte del Gobierno Nacional a través de cada entidad competente, de conformidad con la solicitud y evaluación de la situación que se presente.

Por tanto, si ya han transcurrido entre uno y diez años del hecho victimizante de desplazamiento forzado, es posible acceder previa valoración, a la ayuda humanitaria de transición, la cual es de carácter transitorio y no permanente. Pero si habiendo transcurrido más de 10 años del desplazamiento forzado, subsiste la necesidad de la intervención y apoyo estatal, esta no es predicable propiamente por causa del desplazamiento mismo, y por eso se atenderá a través de la oferta para la estabilización socioeconómica contemplada en la Ley 387 de 1997.

Lo anterior, hace evidente la errónea interpretación dada por el accionante a la norma que motiva la presente acción, en especial si se tiene en cuenta que al afirmar que la razón de la violación estriba en que “la norma acusada condiciona temporalmente la entrega de ayuda humanitaria a la población desplazada, al disponer que después de diez (10) años de ocurrencia del desplazamiento, cesó la emergencia y por lo tanto dicha población no tiene derecho a ese tipo de ayuda”, se está desconociendo que la esencia de la ayuda humanitaria de transición radica en que precisamente **NO SE ESTÉ** en presencia de las características de gravedad y urgencia que haría a las personas víctimas de desplazamiento forzado destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

4.3 Ausencia de una causal con fundamento en la cual pueda predicarse la eventual nulidad de la norma acusada

De conformidad con el artículo 137 del CPACA, la solicitud de nulidad de un acto administrativo de carácter general procederá cuando estos hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

En el caso bajo examen, en el entendido que el cargo realizado por el accionante estriba en la violación del inciso 2º del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, de las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 2º, 11 y 13 de la Constitución Política de Colombia “que consagran la solidaridad y la dignidad humana, como fundamentos del Estado Social del Derecho” y el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 (de la atención humanitaria de emergencia), se entenderá que se trata de invocar una presunta vulneración de la norma impugnada de las normas constitucionales y legales en que debía fundarse.

En relación con la causal de nulidad relacionada con la infracción de las normas en que deberían fundarse, el honorable Consejo de Estado ha señalado que la misma “se configura por la inobservancia de las normas que constituyen el marco jurídico del acto y surge de la confrontación entre la previsión invocada como infringida y el acto administrativo infractor, y no entre la norma y la conducta de quien es sujeto del acto administrativo”² o de la interpretación particular realizada por el accionante.

² Sentencia del Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero ponente: FILEMON JIMENEZ OCHOA. Bogotá, D. C., seis (06) de marzo de dos mil nueve (2009). Radiación número: 76001-23-31-000-2008-00205-01
Bogotá D.C., Colombia

En el caso bajo examen, el accionante señala como fundamentos jurídicos de la demanda que “1. El condicionamiento temporal de la ayuda humanitaria a la población desplazada desconoce las condiciones materiales de dicha población [y] (...) la norma demandada desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el reconocimiento de la ayuda humanitaria a la población desplazada”; sin que presente un análisis o confrontación mayor sobre las previsiones invocadas como infringidas y el acto administrativo o precepto normativo infractor.

En efecto, en relación con las causales citadas como fundamentos jurídicos de la demanda, es claro que no solo no aluden propiamente a una confrontación de preceptos jurídicos sino a la situación o conducta del sujeto del acto administrativo prohibida expresamente por la jurisprudencia contencioso administrativa, sino que además, todos los soportes jurisprudenciales y legales citados en la misma corresponden a pronunciamientos efectuados sobre las normas que regulan la ayuda humanitaria de emergencia (artículo 15 de la Ley 387 de 1997) y no sobre la ayuda humanitaria de transición aquí demandada (artículo 112 del Decreto 4800 inciso 2º), lo cual alude más a una confusión del accionante, más no a la configuración de causal alguna de nulidad del precepto acusado.

5. CONCLUSIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas la norma impugnada no resulta violatoria de las disposiciones superiores invocadas como vulneradas, razón por la cual las pretensiones de nulidad del acto acusado deben ser denegadas.

6. ANEXOS

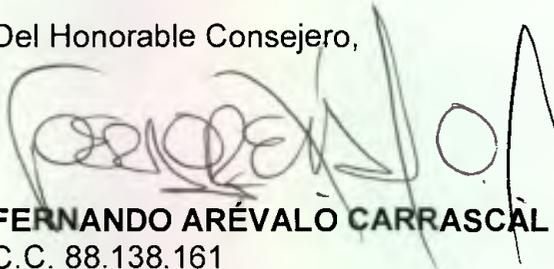
Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- 6.1. Copia de lo pertinente del Decreto Ley 2897 de 2011, en cuyo artículo 15, numeral, 6, se asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- 6.2. Copia de la Resolución No. 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico, en los procesos de constitucionalidad ante la Corte Constitucional.
- 6.3. Copia del Acta de Posesión del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- 6.4. Copia del Oficio en el cual se exponen las razones por las cuales no se requiere presentación personal de este memorial por parte del suscrito.

7. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Calle 53 No. 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio para recibir notificaciones notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del Honorable Consejero,



FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL

C.C. 88.138.161

T.P. 69.381 del C.S. de la J.

Anexo: Lo anunciado.

Elaboró: *Angélica Johanna Rincón Cárdenas*

Revisó: *Ángela María Bautista Pérez*

Aprobó: *Fernando Arévalo Carrascal*

EXT16-0001451

T.R.D. 2300 540 10