



La justicia  
es de todos

Minjusticia

C

Al responder cite este número  
MJD-DEF20-0000007-DOJ-2300

Bogotá D.C., 31 de enero de 2020

Doctor

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Honorable Magistrado Ponente

Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera

CONSEJO DE ESTADO

Bogotá, D.C.



Contraseña: CXDrrq9O8n

S. SECCION PRIMERA

2020ENE31 3:42PM

CONSEJO DE ESTADO

*4 Folios  
16 Años*

REFERENCIA: Expediente 11001032400020140016800  
ACCIONANTE: Defensoría del Pueblo  
ASUNTO: Demanda de nulidad del inciso 2 del artículo 112 del Decreto  
4800/11, sobre ayuda humanitaria de transición.

**Alegatos de conclusión.**

Honorable Magistrado Ponente:

**OLIVIA INÉS REINA CASTILLO**, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en mi calidad de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, numeral 6 del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución No. 0641 de 2012, procedo a presentar alegatos de conclusión en el proceso de la referencia.

**1. Norma demandada y concepto de la violación.**

Se demanda la nulidad del inciso segundo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, en el cual se establece un término máximo de 10 años para acceder a la ayuda humanitaria de transición,

Bogotá D.C., Colombia



por considerar que tal previsión vulnera lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y en la jurisprudencia constitucional[1] y administrativa citada en la demanda, según la cual la prórroga de la ayuda humanitaria no puede depender de un término sino de las circunstancias fácticas y materiales del solicitante en estado de vulnerabilidad.

## **2. Consideraciones sobre la legalidad del acto demandado.**

Esta Dirección del Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la pretensión de nulidad del inciso segundo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 no está llamado a prosperar, por cuanto la norma durante el término de su vigencia estuvo acorde con las disposiciones superiores en las que debía fundarse.

Para llegar a esta conclusión se hace una referencia general a la derogatoria de la norma acusada, al cambio de la política en materia de ayuda humanitaria y a las consideraciones que se tuvieron en cuenta para la expedición e implementación de la ayuda humanitaria en sus diferentes fases.

### **2.1. Derogatoria de la norma acusada.**

Previamente a cualquier consideración sobre la legalidad del inciso segundo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 en cuanto establece un término máximo de 10 años siguientes al desplazamiento para acceder a la ayuda humanitaria de transición, se debe aclarar que esta disposición fue derogada expresamente por el artículo 36 del Decreto 2569 de 2014, lo cual no es obstáculo para que la jurisdicción pueda efectuar el análisis de legalidad y se produzca un pronunciamiento de fondo en razón a los efectos que produjo la norma durante su vigencia, conforme así lo tiene establecido la jurisprudencia de lo contencioso administrativo[2].

Así lo señaló la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, entre otras, en la sentencia del 23 de agosto de 2012, radicado 11001032400020040003400, con ponencia del Magistrado doctor Marco Antonio Velilla Moreno:

*“...no es óbice para que esta Jurisdicción pueda realizar el estudio de su legalidad, en razón a los efectos que pudo producir durante su vigencia, los cuales continúan amparados por la presunción de legalidad, por cuanto es la*

Bogotá D.C., Colombia



*decisión sobre su validez y no la derogatoria, la que tiene la capacidad jurídica de extinguir tales efectos y restablecer el orden jurídico vulnerado. Así lo ha venido sosteniendo esta Corporación, a partir del pronunciamiento de la Sala Plena en sentencia del 14 de enero de 1991, dentro del expediente número S-157, con ponencia del Consejero de Estado doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla: "...aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras el pronunciamiento no se produzca, tal norma, aún si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubieren sido expedidos durante su vigencia".*

Determinados los elementos por los cuales se considera procedente un pronunciamiento de fondo respecto de la norma demandada, se procede a hacer referencia al cambio de la política normativa en materia de ayuda humanitaria que sirvió como fundamento para que el ejecutivo derogara el apartado acusado de la norma objeto de demanda.

## **2.2. Cambio de la política normativa en materia de ayuda humanitaria.**

En los considerandos del Decreto 2569 de 2014[3], por el cual se derogó expresamente la disposición acusada, correspondiente al inciso segundo del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, se contempló la necesidad de derogar la limitación temporal de la ayuda humanitaria de transición para definir su subsistencia a partir de datos concretos y no de presunciones asociadas al tiempo.

Así se señaló en el referido decreto:

*"es necesario derogar el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011 porque el modelo adoptado mediante el presente decreto define la*

Bogotá D.C., Colombia



*subsistencia mínima a partir de datos concretos y no exclusivamente, como lo hacía el Decreto número 4800 de 2011, en función de presunciones asociadas al tiempo transcurrido en el desplazamiento y la solicitud de atención humanitaria.”*

Adicionalmente, conforme lo señalara en su momento la Dirección de Justicia Transicional de este Ministerio[4] para efectos de la demanda que nos convoca, la derogatoria respondió a la necesidad que se manifestó en el Auto 099/13 de seguimiento a la sentencia T-025/2004, en el cual se señaló que el término previsto para la ayuda humanitaria genera perjuicios a la población de víctimas en tanto desconoce sus condiciones materiales, por todo lo cual se requiere de un reconocimiento que se fundamente en razones materiales y no temporales.

Las consideraciones anteriores si bien dieron lugar a que se derogara la limitación temporal establecida para el reconocimiento de la ayuda humanitaria de transición, lo cierto es que tanto la expedición como la corta vigencia de tres años, del apartado de la disposición acusada, tuvo como fundamento las disposiciones superiores de la Ley 1448 de 2011, por lo cual se considera que la norma acusada durante su vigencia no fue contraria a la ley.

### **2.3. Fundamentos para la consagración de la ayuda humanitaria de transición.**

Dentro del ámbito de aplicación[5] de la Ley 1448 de 2011 se contempló lo concerniente a la ayuda humanitaria, la atención, la asistencia y la reparación a las víctimas del conflicto armado interno, entre las que se encuentran las víctimas del desplazamiento forzado.

En lo que respecta a la ayuda humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, se dispuso su regulación en el título III[6] de ley y se dispuso como normatividad aplicable[7] lo dispuesto en su capítulo III, señalando que tal regulación se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica establecida para la población desplazada en la Ley 387 de 1997 y en las demás normas que la reglamenten.

De acuerdo con lo anterior, los artículos 47, 62 y siguientes de la Ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria tiene por objeto “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

Bogotá D.C., Colombia



La justicia  
es de todos

Minjusticia

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, de acuerdo con lo contemplado en los artículos 63, 64 y 65 de la ley, la atención humanitaria de las víctimas del 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
- 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. Podrán acceder a esta ayuda las personas que presenten la declaración del artículo 61 de la ley y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres 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 con el grado de necesidad y urgencia respecto de la 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 UAE 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.

Por otra parte, 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

Bogotá D.C., Colombia



entrega de esta ayuda se desarrolla de acuerdo con los lineamientos de sostenibilidad, gratuidad, oportunidad, aplicación de enfoque diferencial y la articulación de la oferta institucional en el proceso de superación de la situación de emergencia.

Adicionalmente, se señala, que la ayuda humanitaria 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.

Sobre la temporalidad de la ayuda humanitaria, incluso para el caso de la ayuda humanitaria de emergencia, la Corte Constitucional en la sentencia C-278/07, citada incluso como fundamento de la demanda, señaló lo siguiente:

*“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 para el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.*

Con fundamento en los argumentos citados se considera que el apartado acusado de la norma demandada, durante el término de su vigencia y antes de su derogatoria por la modificación a la

Bogotá D.C., Colombia



La justicia  
es de todos

Minjusticia

política de ayuda humanitaria, estuvo acorde con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 a la cual se encontraba sujeto, concretamente en cuanto al alcance de las diferentes fases de la ayuda humanitaria inmediata, de emergencia y de transición y, en particular, en cuanto al objetivo y finalidad de la ayuda humanitaria destinada en forma exclusiva a mitigar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, de forma que esta ayuda actuara de manera transitoria y necesariamente con carácter complementario a la atención a la población víctima desplazada en cuanto a políticas en materia socioeconómica con miras a su retorno y reubicación en sus condiciones existentes antes del desplazamiento. De ahí que el alcance de la ayuda humanitaria transitoria sea temporal y no permanente, pues una vez atendidas las necesidades básicas de alimentación, salud y alojamiento, deben ejecutarse medidas de retorno.

Por todo lo anterior, la pretensión de nulidad debe ser DENEGADA.

### **3. Petición.**

Por lo expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al Honorable Consejo de Estado, se sirva DENEGAR las pretensiones de nulidad del inciso 2° del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, por considerar que durante su vigencia estuvo acorde con las disposiciones superiores que le dieron fundamento.

### **4. Anexos.**

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18, numeral 6, asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- 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.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

Página 7 de 9



La justicia  
es de todos

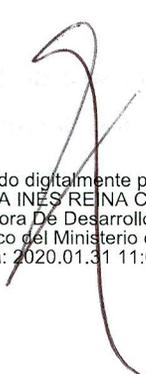
Minjusticia

- Copia de la Resolución 0796 del 15 de julio de 2019 por la cual se nombra a la suscrita en el cargo de Directora Técnica en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión de la suscrita en el cargo de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

## 5. 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](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

Cordialmente,

  
Firmado digitalmente por:  
OLIVIA INÉS REINA CASTILLO  
Directora De Desarrollo Del Derecho Y Del Ordenamiento  
Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho  
Fecha: 2020.01.31 11:06:27 -05:00

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Ángela María Bautista Pérez, Profesional Especializada.

Revisó y aprobó: Olivia Inés Reina Castillo, Directora.

Radicado: MJD-EXT20-0002344

T.R.D. 2300 36.152.

[1] Entre otras, sentencias T-025/04, T-5560/08, T-585/09 y T-284/12.

[2] Entre otras, sentencia del 23 de agosto de 2012, radicado 11001032400020040003400, Consejero Ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

[3] Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011.

[4] Concepto de febrero de 2016.

[5] Ley 1448 de 2011, art 2.

[6] *Ibidem*, art 47

Bogotá D.C., Colombia



La justicia  
es de todos

Minjusticia

[7] *Ibidem*, art 60

<http://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=T8bXeEzrlp%2Fh5Yd8Q9lth8XEto32mUPKFNSOifILdWI%3D&cod=MBIPM44yGqUy5%2BbEIY1O6w%3D%3D>

