



La justicia
es de todos

Minjusticia

C
Folia
+ 5 AÑO
CONSEJO DE ESTADO
5. SECCION PRIMERA
2020 MAR 4 4:48 PM

Al responder cite este número
MJD-DEF20-0000063-DOJ-2300

Bogotá D.C., 4 de marzo de 2020

Doctor
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES
Honorable Consejero
Consejo de Estado - Sección Primera
CALLE 12 N° 7 - 65
ces1secr@consejoestado.ramajudicial.gov.co
Bogotá D.C.



Contraseña:mGHp8TnTxH

Asunto: Expediente N° 11001-03-24-000-2018-00414-00.

Nulidad del numeral 5° del artículo 21 del Decreto 2569 de 2014 y del numeral 5° del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, sobre la suspensión definitiva de la entrega de los componentes de atención humanitaria en el desplazamiento.

Accionante: Corporación Opción Legal.

Contestación demanda.

Honorable Consejero:

OLIVIA INÉS REINA CASTILLO, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico y previa solicitud de reconocimiento de personería para actuar dentro del presente asunto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.6 del Decreto 1427 de 2017, y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución N° 0641 de 2012 por la señora Ministra de Justicia y del Derecho, me permito presentar contestación a la demanda dentro del proceso de la referencia, así:

1. NORMAS DEMANDADAS:

Bogotá D.C., Colombia

- Numeral 5° del artículo 21 del Decreto 2569 de 2014

(...)

DECRETO 2569 DE 2014

(Diciembre 12)

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.

TÍTULO II

CAPÍTULO IV

Montos y temporalidad de la atención humanitaria

Artículo 21. *Suspensión definitiva de la atención humanitaria.* La entrega de los componentes de la atención humanitaria se suspenderá de manera definitiva en cualquiera de los siguientes casos:

(...)

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 18 del presente decreto.

(...)

- Numeral 5° del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015

Bogotá D.C., Colombia



La justicia
es de todos

Minjusticia

(...)

CAPÍTULO 5

De la atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado

SECCIÓN 5

De la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado

Artículo 2.2.6.5.5.10. *Suspensión definitiva de la atención humanitaria.*

La entrega de los componentes de la atención humanitaria se suspenderá de manera definitiva en cualquiera de los siguientes casos:

(...)

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.

(...)

Los apartes subrayados corresponden a los textos demandados.

2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

La parte accionante solicita la nulidad del numeral 5° del artículo 21 del Decreto 2569 de 2014 y del numeral 5° del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, con fundamento en las siguientes razones:

A. Las normas son contrarias a la Constitución Política en la medida en que sujetan la

Bogotá D.C., Colombia



entrega de la *ayuda humanitaria* “a la evaluación de las condiciones **extremas** de vulnerabilidad y al transcurso de un **plazo fijo**, equivalente a diez años después de la ocurrencia del hecho victimizante, desconociendo el alcance que la Corte Constitucional estipuló para el derecho fundamental a la ayuda humanitaria en las sentencias T-025 de 2004, C-278 de 2007 y T-702 de 2012 donde se establece que “el derecho a la subsistencia que se protege con la entrega de ayuda humanitaria no puede estar condicionado a un plazo fijo, sino que su asignación debe realizarse bajo un plazo flexible, que implica que las personas hayan alcanzado su estabilización socioeconómica y el autosostenimiento”.

- B. Resulta “desproporcionado limitar la entrega de la ayuda humanitaria a factores de temporalidad estáticos y restrictivo cuando aún existe una falla estructural en el sistema de respuesta de soluciones sostenibles, tal como lo indica la Corte en el reciente análisis del estado de cosas inconstitucionales efectuado en el auto 373 de 2016”. los apartes demandados son inconstitucionales por cuanto el criterio de suspensión de la ayuda humanitaria a las personas que no se encuentren en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, contraviene los criterios de la Corte Constitucional, que ha establecido que la entrega de la ayuda humanitaria debe garantizarse mientras existan las condiciones de vulnerabilidad originadas por el hecho victimizante y no se encuentra sujeta a que dichas condiciones tengan la connotación de extremas; en esa medida, la suspensión de la ayuda humanitaria basada solamente en criterios de temporalidad “resulta ser una acción más que refuerza la exclusión y la discriminación enfrentada por estos grupos especialmente vulnerables”.
- C. La temporalidad en la asignación de la ayuda humanitaria se debe desarrollar bajo el concepto de plazo flexible y bajo ese supuesto la atención humanitaria tiene que corresponder con la situación de vulnerabilidad particular de las personas. El derecho de los desplazados a la subsistencia no se puede condicionar a un plazo fijo sino que se encuentra relacionado con las condiciones reales de la población desplazada, a su estabilización socioeconómica y al auto sostenimiento.
- D. A partir de la expedición del Decreto 1084 de 2015, la Unidad para la atención y reparación integral para las víctimas ha expedido masivamente resoluciones que suspenden la ayuda humanitaria a las familias que no pueden garantizar su sostenimiento, dichos actos solo se limitan a establecer el cumplimiento del lapso de los

Bogotá D.C., Colombia



diez años desde la ocurrencia de los hechos y omiten la verificación real de la persistencia o superación del cese de las condiciones de vulnerabilidad. Los actos administrativos carecen de una suficiente motivación y configuran decisiones arbitrarias que desconocen los niveles de vulnerabilidad de las personas y familias al suspender la ayuda humanitaria para las mismas basadas en el tiempo y en las situaciones prototípicas. Para la parte accionante se evidencia que no se cuenta con los mecanismos adecuados que permitan conocer si efectivamente las familias afectadas por estos actos administrativos superaron las condiciones de vulnerabilidad y pueden garantizar los mínimos para la sobrevivencia de sus familias (alimentación, alojamiento, vestido y acceso a salud), lo cual vulnera su derecho al mínimo vital y a una vida en condiciones dignas.

3. CONSIDERACIONES DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la nulidad de los apartados acusados de los Decretos 2569 de 2014 y 1084 de 2015, sobre la suspensión definitiva de la entrega de los componentes de atención humanitaria en el desplazamiento forzado para los “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”, debe ser **DENEGADA** por cuanto no se configura la supuesta vulneración de las disposiciones superiores invocadas en la demanda y, en consecuencia, no se desvirtúa la presunción de constitucionalidad y de legalidad que pesa sobre las normas.

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 43 establece que las víctimas recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas y al hecho victimizante acaecido. En lo que respecta a la atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, este artículo establece que se regirá por las disposiciones del capítulo III de la misma norma; al respecto el artículo 62 de la Ley para las Víctimas establece que existen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado: 1) Atención Inmediata; 2) Atención Humanitaria de Emergencia; y 3) Atención Humanitaria de Transición.

Bogotá D.C., Colombia



En relación con cada una de las etapas o fases de atención, los artículos 63, 64 y 65 de la Ley de víctimas las diferencian así:

- **ATENCIÓN INMEDIATA:** ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y cuya situación de vulnerabilidad es acentuada, por tanto requieren albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda se prestará de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta que se realice la inscripción en el Registro Único de Víctimas.
- **ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA:** es un derecho de las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas. La atención se brinda de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de la subsistencia mínima y es responsabilidad de la Unidad de víctimas.
- **ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN:** se entrega a la población en situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuentan con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero no presentan características de gravedad y urgencia para ser destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Así pues, la Ley 1448 de 2011 precisa que cada una de las etapas mencionadas varía en la temporalidad y en el contenido de la ayuda, y tiene en cuenta la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada hogar que ha sido víctima de desplazamiento forzado, análisis que se realiza por la entidad competente; por tanto la atención humanitaria no solo está sometida a un límite temporal, sino que también se encuentra supeditada a la existencia de una real vulnerabilidad en la que se encuentre incurso el hogar que sufrió el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Esta posición es acorde con la asumida reiteradamente por la Corte Constitucional (Sentencia C-278 de 2007) quien en control abstracto de constitucionalidad, ha estimado que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Al respecto dicha Corporación en Sentencia C-278-18/04/2007 estableció:

(...)

Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible,

Bogotá D.C., Colombia



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.

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

(...)

Los apartados de los artículos demandados guardan una clara consonancia con la posición que reiteradamente ha adoptado la Corte Constitucional y con lo previsto en la Ley 1448 de 2011, en cuanto parten de la premisa superior según la cual la atención humanitaria es transitoria y debe cesar en el momento en el que se superen las condiciones de vulnerabilidad que se originaron a partir de la comisión del hecho victimizante.

El numeral 5º del artículo 21 del Decreto 2569 de 2014 y el numeral 5º del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, establecen que la suspensión de la atención humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado se encuentra supeditada a dos condiciones sin las cuales no es posible cesar dicha atención; en primer lugar, que el hecho victimizante de desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años con respecto a la fecha de solicitud y en segundo lugar – y conforme a la jurisprudencia constitucional-, se torna imprescindible que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas evalúe la situación actual y real de cada hogar y determine si se encuentra en

Bogotá D.C., Colombia



situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; es decir, se debe demostrar que el hogar no tenga la capacidad para “generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación”.

Ciertamente la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad no puede ser considerada como definitiva y bajo esa perspectiva el objetivo es que la misma dure el menor tiempo posible, en la medida en que el fin estriba en que los miembros del hogar, tengan la posibilidad por sus propios medios o mediante el acompañamiento de programas sociales y de la oferta estatal, de adquirir las capacidades necesarias para cubrir por los menos los componentes de subsistencia básicos; en esa medida es el Estado el llamado a generar los lineamientos y directrices técnicas objetivas necesarias para determinar en qué momento se considera que las condiciones de vulnerabilidad manifiesta se han superado.

Las normas demandadas son respetuosas de la posición asumida por la Corte Constitucional toda vez que además del límite temporal, supeditan la suspensión de atención humanitaria a la necesidad de evaluar en cada caso particular si la situación de urgencia y vulnerabilidad del hogar ha sido superada. En aquellos casos en que dicha situación no se haya superado, la norma no permite suspender la prestación de la atención humanitaria pues no solo se debe cumplir con límite temporal igual o superior a los 10 años, sino que además, se hace necesario que el hogar que se evalúa tenga la capacidad de cubrir por lo menos sus necesidades de subsistencia básicas. Se reitera que la Unidad para las Víctimas está llamada a evaluar cada uno de los casos y determinar de manera precisa el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentre el hogar en aras de determinar si es procedente la suspensión definitiva de la atención humanitaria.

Ahora bien, la parte demandante considera que se debe decretar la nulidad de los apartados de las normas demandadas en cuanto los mismos han sido el fundamento para que la Unidad para la atención y reparación integral para las víctimas haya masivamente expedido actos administrativos por medio de los cuales se suspendió la atención humanitaria a los hogares que en realidad no tienen la capacidad de garantizar su sostenimiento.

Sobre el particular se debe precisar que los actos administrativos por medio de los cuales se decide suspender de manera definitiva la atención humanitaria, no son de carácter general y

Bogotá D.C., Colombia



La justicia
es de todos

Minjusticia

abstracto, sino que corresponden a actos particulares que deciden la situación respecto de casos concretos; en ese sentido, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 establece que la “nulidad y restablecimiento del derecho” es el medio de control adecuado para que una persona o un grupo determinado de personas reclamen si consideran que se lesionan sus derechos y que es necesario el restablecimiento de los mismos.

A juicio de esta Dirección del Ministerio de Justicia y del Derecho y teniendo en cuenta que el demandante muestra su inconformismo respecto de los actos proferidos por la Unidad para las víctimas por medio de los cuales suspenden la atención humanitaria por considerar que carecen de motivación o están falsamente motivados, es claro que los argumentos de la demanda sobre el particular no deben ser atendidos a través de la nulidad por inconstitucionalidad o la simple nulidad y en esa medida no están llamadas a prosperar.

Por último, huelga concluir que el demandante no expone de forma clara los fundamentos de derecho a través de los cuales considera que los apartados normativos demandados se encuentran proferidos “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”; motivo por el cual no procede declarar la nulidad de las normas demandadas en la medida en que no se cumple con lo establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

4. PETICIÓN.

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al Honorable Consejo de Estado se sirva **DENEGAR** la pretensión de nulidad del numeral 5º del artículo 21 del Decreto 2569 de 2014 y del numeral 5º del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, para que en su lugar, se declare que dichas normas se encuentran ajustadas a derecho.

5. ANEXOS.

Bogotá D.C., Colombia



La justicia
es de todos

Minjusticia

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18.6, 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 nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución N° 0796 del 15 de Julio de 2019 por la cual se nombra a la suscrita en el cargo de Directora 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.

6. NOTIFICACIONES.

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

Del Honorable Magistrado,

Firmado digitalmente por:
OLIVIA INÉS REINA CASTILLO
Directora De Desarrollo Del Derecho Y Del Ordenamiento
Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha: 2020.03.04 09:47:58 -05:00

Anexos: los enunciados

Elaboró: Ricardo David Zambrano Erazo, profesional especializado.
Revisó y aprobó: Olivia Inés Reina Castillo, directora.

<http://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=yvC%2B0pR7ZqqWGWP5LJnM3o86oJd0UbAAYPKZN288qgQ%3D&cod=r2aWBD7V7o4BjtjNYZ3nkQ%3D%3D>

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co Página 10 de 10