



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Bogotá, D. C., cuatro (4) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Tutela
Radicación: 11001-03-15-000-2025-00223-00
(Acumulado 11001031500020250043900)
Demandantes: Germán Calderón España y otros
Demandado: Presidencia de la República y otros
Temas: Derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado en la región del Catatumbo.
Decisión: Acceder al amparo

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la solicitud formulada por Germán Calderón España, Zaira Mabel Ramírez, Nelson Torres García, Alfredo Yerman Trujillo Salcedo, Sharit Sirleidy Serrano Hernández, y María Xilena Duran Portilla en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, y desarrollada en los decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015, y 333 de 2021.

1. Antecedentes

1.1. La solicitud

1. Germán Calderón España y otros promovieron solicitud de tutela con el fin de que se ampararan los derechos fundamentales a la vida, educación, salud, cultura y deporte, de los niños, niñas y adolescentes que viven en la región del Catatumbo donde se surte el conflicto armado con el ELN.

2. Como fundamento de la solicitud de amparo expusieron lo siguiente:

2.1. En el expediente 2025-00223-00¹:

2.1.1 Es un hecho público y notorio la afectación de los derechos humanos padecida

¹ Ver índice 2 de Samai. Archivo denominado «2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2».



por los niños, niñas y adolescentes con ocasión de la «guerra en el Catatumbo», donde algunos perdieron la vida y otros fueron gravemente heridos por armas de fuego en el marco del «intenso y recrudecido conflicto armado interno que el gobierno nacional y sus autoridades sostienen con el ELN y otros grupos al margen de la Ley».

2.1.2. Diferentes sectores nacionales e internacionales se han referido al respecto, como por ejemplo, semana.com el 18 de enero de 2025²; eltiempo.com el 23 de julio de 2018³; espectador.com⁴; el Consejo Noruego para los Refugiados⁵; Wilfredo Cañizales, director de la Fundación Progresar⁶; la Misión de Verificación Humanitaria en el Catatumbo en su informe final del 7 de junio de 2018⁷; el informe «Colombia: Restricciones al acceso y desplazamientos en la subregión del Catatumbo» de *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* del 10 de julio de 2018⁸; e informe del Centro de Memoria Histórica denominado «UNA GUERRA SIN EDAD»⁹.

2.1.3. En definitiva, lo descrito «son hechos que dan cuenta de la sistemática violencia que sufren los niños, niñas y adolescentes en la zona del Catatumbo a la que el Gobierno Nacional deberá preponderar para evitar que los menores de edad sigan muriendo en esa región».

2.1.4. La situación presentada desconoce «la vida y la integridad de los niños, niñas y adolescentes, o unos derechos constitucionales fundamentales [...] (educación, salud, cultura, recreación, desarrollo integral, etc.)[, pues,] está demostrado con el número de afectados que se vienen incrementando por el recrudecimiento del conflicto interno armado con los grupos armados ilegales de la región del Catatumbo, niños, niñas, adolescentes, que han sido vulnerados en su integridad y algunos dados de baja, por cuenta de la insensibilidad de los actores armados que no han sido capaces de sacarlos de tan penosa situación, máxime, hoy, cuando se terminó el proceso de conversaciones con el ELN que apuntaba a una paz con ese grupo criminal» (sic).

2.2. En el expediente 2025-00439-00¹⁰:

2.2.1. La región del Catatumbo, Norte de Santander, enfrenta una grave crisis humanitaria debido al conflicto armado entre grupos al margen de la ley, lo cual ha generado el «incremento en el número de víctimas mortales, desplazados y afectados»,

² <https://www.semana.com/nacion/articulo/semana-revelalos-hechos-que-rodearon-el-asesinato-del-funerario-de-tibu-norte-de-santander-yparte-de-su-familia/202531/>

³ No se identificó más información al respecto.

⁴ <https://www.elespectador.com/noticias/paz/video-asireclutan-menores-de-edad-en-el-catatumbo-articulo-808610> de El Espectador.com

⁵ No se identificó más información al respecto.

⁶ No se identificó más información al respecto.

⁷ <https://asociacionminga.org/index.php/regiones/catatumbo/1147-informe-finalmision-de-verificacion-humanitaria-en-el-catatumbo>

⁸ <https://reliefweb.int/report/colombia/colombiarestricciones-al-acceso-y-desplazamientos-en-la-subregi-n-del-catatumbo>,

⁹ <https://conexioncapital.co/mas-16-mil-ninosfueron-reclutados-la-guerra-colombia/>

¹⁰ Ver índice 2 de Samai. Archivo denominado «2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2».



reportándose para el 16 de enero de 2025, «80 personas fallecidas, al menos 20 heridas y alrededor de 8.000 personas desplazadas».

2.2.2. Un gran número de estas víctimas del desplazamiento, incluidos mujeres, niños, niñas y adolescentes, fueron ubicados temporalmente en el Estadio General Santander, en la ciudad de Cúcuta, «bajo condiciones precarias e inhumanas», quienes carecen de «un techo digno, acceso adecuado a alimentos, servicios sanitarios, salud y educación», circunstancias que desconocen sus derechos fundamentales a la vida, dignidad, integridad, salud, educación y bienestar de los menores.

2.2.3. Al respecto, el alcalde de Cúcuta ha solicitado «a la población donaciones de elementos básicos como champú, pañales y útiles de aseo para atender a los desplazados», sin perjuicio de que dicha responsabilidad recaiga en la Presidencia de la República, «quien debe garantizar estos recursos con dineros del Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de proteger y asistir a los afectados».

2.2.4. Además, la ausencia de las fuerzas armadas suficientes «en la región ha permitido que grupos armados ilegales ejerzan control territorial, incrementando la inseguridad y el riesgo para los habitantes de Norte de Santander»; por lo que, «la falta de acción y coordinación efectiva por parte del Gobierno Nacional y el Ejército ha perpetuado esta situación de crisis, dejando desprotegida a la población civil afectada».

1.1.1. Pretensiones

3. Con fundamento en la situación fáctica expuesta, solicitaron:

3.1. En el expediente 2025-00223-00:

«[...] 3.1. Ordenar al Ministerio del Interior realizar un censo de la población menor de edad que viva en el región del Catabumbo y una priorización de casos de extrema vulneración de los niños, niñas y adolescentes de esta región, para que sean extraídos del conflicto armado interno de esa zona, junto con su núcleo familiar más cercano y reubicados por grupos en todas las capitales de Departamento de nuestro país.

3.2. Ordenar al Ministerio de Educación proveer de dicho servicio público esencial a los menores que sean extraídos de la región del Catatumbo en las condiciones del artículo anterior y su núcleo familiar más cercano.

3.3. Ordenar al Ministerio de Salud proveer de dicho servicio público esencial a los menores que sean extraídos de la región del Catatumbo en las condiciones del artículo 3.1. de estas pretensiones, junto con su núcleo familiar más cercano.

3.4. Ordenar al Ministerio de Cultura y a Coldeportes proveer de medios suficientes para que se formen en cultura y deporte a los menores que sean extraídos de la región del Catatumbo en las condiciones del artículo 3.1. de estas pretensiones.

3.5. Ordenar al Ministerio de Vivienda proveer de una vivienda digna al núcleo familiar de los menores que sean extraídos de la región del Catatumbo en las condiciones del artículo 3.1. de estas pretensiones.



3.6. Las demás órdenes que imparta el juez constitucional. [...]» [sic].

3.2. En el expediente 2025-00439-00:

«[...] 1. Que se ordene a la Presidencia de la República, en coordinación con el Ejército Nacional y las entidades competentes, garantizar de manera inmediata:

o La seguridad y protección efectiva en las zonas afectadas del Catatumbo mediante el refuerzo de la presencia de fuerzas armadas en la región con personal que abastezca todo el catatumbo para que no exista un muerto mas.

o El cese de los enfrentamientos armados en el territorio, promoviendo soluciones pacíficas y respetuosas de los derechos humanos.

2. Que se ordene la implementación de medidas urgentes para brindar condiciones dignas a los desplazados ubicados en el estadio General Santander, incluyendo:

o Hogares temporales seguros y con condiciones adecuadas de habitabilidad.

o Acceso inmediato a alimentos, agua potable, atención en salud y servicios sanitarios.

o Provisión de elementos de aseo y ropa, cubriendo las necesidades de la población afectada sin depender de donaciones ciudadanas.

3. Que se garantice la continuidad de la educación para los niños y niñas afectados por la crisis mediante: o La adecuación de espacios educativos temporales con condiciones armoniosas para el aprendizaje. o La provisión de materiales escolares y la contratación de personal docente.

4. Que se solicite la presencia de organismos internacionales, como la ONU, la Cruz Roja, y ACNUR, para verificar y apoyar la atención humanitaria de las víctimas y garantizar la vigilancia en la implementación de las medidas ordenadas.

5. Que se ordene a la Presidencia de la República coordinar la asignación de recursos suficientes para la atención integral de la crisis humanitaria en el Catatumbo.

6. Que se dispongan mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar el cumplimiento de las medidas ordenadas por este despacho judicial, incluyendo la participación de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. [...]». (sic)

1.2. Informes rendidos en el proceso

4. La **Alcaldía de Teorama**¹¹ solicitó que se declarara la improcedencia de la solicitud de tutela en lo que a esta se refería por carecer de legitimación en la causa por pasiva, en tanto no hacía parte del contradictorio de acuerdo con las pretensiones elevadas, lo cual era competencia del gobierno nacional, los ministerios y las entidades del orden nacional correspondientes.

¹¹ Ver índice 11 de Samai expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado «9_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-ContestacionTutela(.pdf) NroActua 11 »



5. Esto, debido a que actúa en el marco del Consejo Municipal de Política Social (COMPOS), de las funciones propias y atribuidas a la Comisaría de Familia, y en el desarrollo o ejecución de políticas públicas para los niños, niñas y adolescentes.

6. La **Alcaldía de El Tarra**¹² alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que las pretensiones solicitadas, tales como censo, reubicación de menores y la provisión de servicios de salud, educación, vivienda, cultura y deporte son competencia de las entidades nacionales y no de autoridades municipales.

7. Asimismo, coadyuvó la petición de amparo ante la grave situación humanitaria que atraviesa la región del Catatumbo, «especialmente en cuanto a la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado interno», por lo que, «en conjunto con las autoridades nacionales competentes, reitera su compromiso social para contribuir en la protección de los derechos fundamentales de la población de la región, en la medida en que las competencias les sean atribuidas».

8. El **Departamento Nacional de Planeación**¹³ solicitó su desvinculación en atención a que se trataba de una entidad de naturaleza técnica que no tenía funciones legales o reglamentarias relacionadas con las solicitudes y pretensiones de la parte demandante.

9. Es decir, carecía de legitimación en la causa por pasiva, pues, sin perjuicio de que hiciera parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁴, sus «funciones se concretan al deber de realizar acciones conjuntas con las entidades que lo integran, con el objeto de: (i) definir las estrategias de la política del Gobierno nacional frente a la prevención, protección, atención asistencia y reparación integral de las víctimas; (ii) revisar técnicamente los proyectos de inversión presupuestal presentados por las entidades nacionales; (iii) acompañar la formulación, implementación y seguimiento de acciones y herramienta de política; y (iv) proponer las modificaciones y ajustes a la misma en caso de ser necesario» (sic).

10. El **Ministerio del Deporte**¹⁵ manifestó que carecía de legitimación en la causa por pasiva por lo que solicitó su desvinculación y que se declarara la improcedencia de la tutela en lo que a este se refiere, en la medida en que no vulneró derecho fundamental alguno, ni se acreditaron conductas que le fueran atribuibles que

¹² Ver índice 15 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado «14_MemorialWeb_Alegatos-RADICADON1100103(.pdf) NroActua 15»

¹³ Ver índice 16 y 31 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «15_MemorialWeb_ContestaciOnTutela-20253240039021DNP(.pdf) NroActua 16» y «67_MemorialWeb_Constanciaenviomemorial-CONTESTACIONAT20(.pdf) NroActua 31»

¹⁴ En adelante SNARIV,

¹⁵ Ver índice 17 y 25 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «16_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACIONACCION(.pdf) NroActua 17» y «33_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACIONACCION(.pdf) NroActua 25»



podieran entenderse como amenaza o vulneración de aquellos, de acuerdo con las competencias y facultades que le asisten en los términos de la Ley 1967 de 2019¹⁶.

11. La **Alcaldía de La Playa**¹⁷ pidió reconocer el trabajo que ha adelantado de manera coordinada con otras entidades del Estado¹⁸, en la protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en el Catatumbo, en el que se ha incluido la implementación de medidas de protección en favor de los menores de edad afectados, articulación interinstitucional y acciones preventivas y correctivas.

12. Asimismo, solicitó que se promoviera la cooperación interinstitucional entre todos los ministerios demandados, con el fin de garantizar el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda, deporte y cultura de los niños, niñas y adolescentes de la región.

13. La **Alcaldía de San Calixto**¹⁹ solicitó que se declarara la procedencia de la tutela frente a los entes mencionados en el escrito de tutela, pues tiene un soporte real en el sentido de que existe un grave daño a la integridad y vida de la población víctima del Catatumbo, por los hechos que son de conocimiento público.

14. Asimismo, solicitó su desvinculación del trámite constitucional por ausencia de legitimación en la causa por pasiva, en atención a que no vulneró los derechos fundamentales cuya protección se invocó, pues, agotó todas sus capacidades físicas y económicas frente a las situaciones que se vienen presentando en el marco del conflicto armado bajo estudio.

15. La **Agencia de Renovación del Territorio**^{20 21} solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva y/o interés para actuar como tercero o coadyuvante ante la ausencia de nexo causal frente a la vulneración de derechos fundamentales indicada por el demandante. Sin embargo, señaló que el restablecimiento de los derechos de la niñez de la región del Catatumbo es competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la atención de las víctimas a la Unidad Especial para la Atención y Reparación de Víctimas.

¹⁶ Por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.

¹⁷ Ver índice 18 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado «21_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-4RESPUESTATUTELAp(.pdf) NroActua 18»

¹⁸ Artículo 11 de la Ley 1098 de 2006.

¹⁹ Ver índices 19 y 48 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «23_MemorialWeb_Respuesta-RESPUESTADEACCION(.pdf) NroActua 19» y «99_MemorialWeb_Respuesta-RESPUESTADEACCION(.pdf) NroActua 48».

²⁰ En adelante ART.

²¹ Ver índice 21 y 28 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivo denominado «31_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-29012520251200006(.pdf) NroActua 21» y «42_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-20251200006191Con(.pdf) NroActua 28»



16. La **Alcaldía de Sardinata**²², luego de recordar las atribuciones y facultades constitucionales²³ y legales²⁴ asignadas a los alcaldes, solicitó su desvinculación, en la medida en que no vulneró derecho fundamental alguno, por el contrario, ha realizado las acciones pertinentes para atender las necesidades de la población afectada por el conflicto armado.

17. El **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**²⁵ solicitó declarar la improcedencia de la tutela al advertir que en el asunto bajo estudio se presentó falta de legitimación en la causa por activa, pues los demandantes no contaban con la «potestad parental sobre algún menor de edad y no se puede suponer que los padres o representantes legales de los menores de edad afectados por estos hechos están en imposibilidad de ejercer el derecho de acceso a la administración de justicia en nombre de sus hijos»; que no se satisface el requisito de la inmediatez en razón a que, si bien se refirieron hechos actuales, también se trajo a colación situaciones que datan del año 2018; y tampoco se superó la subsidiariedad, en atención a que no se agotaron previamente las vías «administrativas y legales disponibles, tales como la presentación de derechos de petición, quejas o denuncias ante las entidades competentes»²⁶.

18. Asimismo, luego de referir que los demandantes «parte[n] de la base equivocada de sugerir que las diferentes entidades no han desplegado el ejercicio de sus competencias para atender la situación de urgencia escenario que es totalmente contrario a la realidad», pidió negar el amparo pretendido en tanto no se ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues, el gobierno nacional mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, declaró el Estado de Conmoción Interior por el término de 90 días, en la región del Catatumbo, con el fin de «conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo - y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior- derivada de fuertes enfrentamientos entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente» (sic).

19. En tal sentido, la institución ha «impulsado las acciones propias desde sus competencias para hacer frente a la grave crisis humanitaria, por lo que el equipo regional y nacional, liderados por nuestra directora general, Doctora Astrid Cáceres, se han movilizado a los distintos municipios de la región para atender permanente e ininterrumpidamente a las niñas, niños y adolescentes desplazados con acciones como la entrega de raciones alimentarias (Bienestarina líquida y en polvo), acompañamiento psicosocial, identificación de

²² Ver índice 22 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado « 32_MemorialWeb_Respuesta-TUTELAYANEXOSCONS(.pdf) NroActua 22 »

²³ Artículos 314 y 315.

²⁴ Artículo 29 de la ley 1551 de 2012 y 205 de la Ley 2197 de 2022.

²⁵ En adelante ICBF.

²⁶ Ver índice 23 de Samai. Archivo denominado « 33_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-Contestacion11001(.pdf) NroActua 23 ». Con posterioridad, el ICBF dio alcance al informe rendido para explicar las actuaciones realizadas para el mes de enero de 2025 y la atención brindada a los NNA de la zona del Catatumbo. Ver índice 51 de Samai. Archivo denominado «86_MemorialWeb_AlcançeContestaciOnDemanda-CONTESTACIONGERMAN(.pdf) NroActua 51 »



niñas, niños y adolescentes no acompañados, activación rutas de atención y protección, restablecimiento de derechos, y coordinación con otros sistemas de atención y actores institucionales a nivel nacional y local, [...]» (sic).

20. Posteriormente, informó²⁷ de forma detallada acerca de las acciones adelantadas en favor de los niños, niñas y adolescentes en los municipios de la región del Catatumbo, en coordinación con diferentes estamentos gubernamentales y «organizaciones y agencias de carácter civil y humanitaria».

21. El **Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**²⁸, después de referirse a las competencias de esa cartera ministerial, pidió declarar la improcedencia de la solicitud de tutela en la medida en que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad ni se configuró un perjuicio irremediable.

22. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**²⁹ solicitó que se declarara la improcedencia de la tutela o, en su defecto, se negaran las pretensiones de amparo, ante la falta de legitimación en la causa por activa del demandante, y el hecho de que han adelantado «todos los mecanismos constitucionales y legales para contrarrestar los efectos de la crisis humanitaria de orden público en la región del Catatumbo, lo cual se evidencia con la expedición del Decreto 062 del 24 de enero de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo» (sic), siendo una acción contundente para «contener la grave alteración de orden público que impacta a los niños, niñas y adolescentes».

23. La **Alcaldía de Ocaña**³⁰ solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, con ocasión de la no vulneración de los derechos fundamentales de los habitantes del Catatumbo y la ausencia de competencias frente a lo pretendido, sin embargo, «en articulación con otras instituciones como, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Municipal de Deportes IMDER, y otras instituciones, se ha procurado por el restablecimiento de los derechos, desarrollando e implementando diferentes planes y estrategias encaminados a el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, así como también de su núcleo familiar» (sic).

²⁷ Ver índice 21 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado «86_MemorialWeb_AlcanceContestaciOnDemanda-CONTESTACIONGERMAN(.pdf) NroActua 51»

²⁸ Ver índice 24 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado «37RECIBEMEMORIAL_RS20250129015926genre(.pdf) NroActua 24»

²⁹ Ver índices 25 y 44 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «40RECIBEMEMORIAL_OFI2500014447_GFPUzi(.zip) NroActua 25» y «93RECIBEMEMORIAL_RV_YOTROSEXT25000178(.zip) NroActua 44».

³⁰ Ver índice 27 y 54 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «44_MemorialWeb_Respuesta-RespuestaTutelaLEG(.pdf) NroActua 27» y «116_MemorialWeb_Respuesta-100075JuanEnrique(.pdf) NroActua 54»



24. La **Defensoría del Pueblo**³¹ afirmó que, revisados los sistemas de información de la regional de Ocaña, no se encontró ningún requerimiento presentado por el demandante relacionado con los hechos que motivaron la solicitud de tutela.

25. La **Procuraduría General de la Nación**³² solicitó su desvinculación del asunto constitucional en razón a que no ha vulnerado los derechos cuya protección se invoca, no puede emitir pronunciamientos frente a asuntos particulares y concretos, y «tampoco podría entrar a coadyuvar pretensiones de la parte accionante, por cuanto no actúa dentro de los procesos o trámites administrativos como abogado defensor de los sujetos o intervinientes» (sic).

26. Posteriormente³³, refirió que en el marco de sus competencias constitucionales y legales «efectúa vigilancia de las políticas públicas a cargo de las distintas entidades departamentales, también, focaliza su función preventiva en la garantía de los derechos constitucionales buscando anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten mediante la detección y advertencia de riesgos en la gestión pública», y que, de acuerdo con ello, «conforme a la emergencia que enfrenta el departamento de Norte de Santander, se dio apertura del asunto preventivo con radicado interno E-2025- 021025, con la finalidad de hacer seguimiento a las actuaciones y acciones para mitigar los efectos causados por la afectación del orden público, presentada en la región del Catatumbo».

27. El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**³⁴ manifestó que carecía de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no era competente para conocer de las pretensiones formuladas por la parte demandante, ni vulneró o amenazó derecho fundamental alguno, pues, no tenía dentro de sus funciones coordinar y asignar la ayuda humanitaria de emergencia, o adelantar trámites relacionados con solicitudes referentes a los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana³⁵, ya que solo era el ente rector que dictaba la política en materia habitacional, sin que le correspondiera ejecutarla o ejercer funciones de inspección, vigilancia y control al respecto.

28. El **Ministerio del Trabajo**³⁶, luego de referir las acciones implementadas por la Subdirección de Protección Laboral en el marco de sus políticas públicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección Integral al adolescente

³¹ Ver índice 28 de Samai. en el expediente 11001031500020250022300 Archivo denominado «45_MemorialWeb_Respuesta-RTAVINCULACION(.pdf) NroActua 28»

³² Ver índice 29 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado «46_MemorialWeb_Respuesta-CONTESTACIONAT20(.pdf) NroActua 29»

³³ Er índice 34 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «74_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACION202500(.pdf) NroActua 34»

³⁴ Ver índices 30 y 39 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «49_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-ContestacionATMVCT(.pdf) NroActua 30» y «85_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-ContestacionMVCTpd(.pdf) NroActua 39»

³⁵ Funciones a cargo de FONVIVIENDA.

³⁶ Ver índices 32 y 43 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «55_MemorialWeb_Respuesta-RESPUESTATUTELA202(.pdf) NroActua 32» y «89_MemorialWeb_Respuesta-RESPUESTATUTELA202(.pdf) NroActua 43»



trabajador (2017-2027), y la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (2018-2028), solicitó su desvinculación del asunto por ausencia de legitimación en la causa por pasiva.

29. La **Gobernación de Norte de Santander**³⁷ solicitó su desvinculación del asunto, en la medida en que, de forma articulada con los municipios y las decisiones que adoptó la Presidencia de la República en pro de los afectados por el conflicto armado desatado por los grupos armados en la zona del Catatumbo, respecto de los niños, niñas y adolescentes se han adoptado diferentes planes de acción desde la Secretaría Departamental de Educación y el Programa de Alimentación Escolar a través de aulas escolares de emergencia.

30. Que expidió los Decretos 00042 y 00043 del 20 de enero de 2025 con los cuales declaró la situación especial de orden público por emergencia social y económica en el departamento, así como la urgencia manifiesta.

31. El **Ministerio de Educación Nacional**³⁸ indicó que el demandante carecía de legitimación en la causa por activa, además, que con ocasión de la expedición del Decreto 62 de 2025 por el gobierno nacional a través del cual se declaró el estado de conmoción interior³⁹ en la región del Catatumbo y en otros municipios del norte de Colombia, el contexto del presente trámite constitucional «corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional la competencia para tomar las decisiones pertinentes respecto a las medidas que se implementen en la región del Catatumbo [, pues, es] es el único órgano competente para realizar el control de constitucionalidad de los actos relacionados con el estado de conmoción interior, y será la encargada de decidir, de manera automática, sobre la validez de los decretos legislativos expedidos en virtud de este estado, así como las medidas que se tomen para su desarrollo» (sic).

32. La **Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas**⁴⁰ solicitó su desvinculación en la medida en que carecía de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que las pretensiones de amparo están encaminadas respecto de diferentes entes ministeriales; sin embargo, refirió que ha adelantado diferentes acciones con ocasión de la crisis humanitaria que se registra en el Catatumbo⁴¹.

³⁷ Ver índices 33 y 46 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «59RECIBEMEMORIAL_img20250130_17080411(.pdf) NroActua 33» y «98RECIBEMEMORIAL_Memorial_SITREP10_NortedeSant(.pdf) NroActua 46».

³⁸ Ver índice 35 de Samai. Archivo denominado « 63_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-2025EE022300Comun(.pdf) NroActua 35»

³⁹ Artículo 213 de la Constitución Política.

⁴⁰ En adelante UARIV.

⁴¹ Ver índices 41 y 53 de Samai en los expedientes 11001031500020250022300 y 11001031500020250043900, respectivamente. Archivos denominados «73_MemorialWeb_Respuesta-CONTESTACION_TUTELA_(.pdf) NroActua 41» y «15_MemorialWeb_Respuesta-CONTESTACION_TUTELA_(.pdf) NroActua 53».



33. Asimismo, informó que ninguno de los demandantes se encontraba inscrito en el registro de población desplazada.

34. El **Ministerio de Salud y Protección Social**⁴² refirió, después de señalar las funciones otorgadas por la Constitución Política las cuales son ajenas a «la prestación directa de servicios médicos ni la inspección, vigilancia y control del Sistema de Seguridad Social en Salud», que de conformidad con el Decreto 4107 de 2011⁴³, «emitió la ruta de atención integral a las víctimas del conflicto armado a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI)», cuyo objetivo era «garantizar una atención diferenciada en salud física y mental, así como brindar apoyo psicosocial para mitigar los efectos de las graves violaciones a los derechos humanos sufridas».

35. De acuerdo con lo anterior, solicitó que se le desvinculara de la solicitud de tutela ante su falta de legitimación en la causa por pasiva, pues, no tenía relación alguna con las pretensiones de amparo elevadas. Además, de declararse su improcedencia al no superar el requisito de la subsidiariedad en razón a que cualquier medida relacionada con «la salud pública, como la provisión de servicios, corresponde a una política pública que debe ser gestionada por los organismos competentes».

36. El **Ministerio del Interior**⁴⁴ solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, y ante la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales que le pudieran ser imputables; además, de que las pretensiones al estar relacionadas con la protección de niños, niñas y adolescentes le competente al ICBF, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 987 de 2012⁴⁵.

37. La **Alcaldía de González**⁴⁶ reiteró, después de hacer una síntesis de las acciones desplegadas en materia de atención a los desplazados, apoyo logístico y suministro de recursos, atención en salud, seguridad y orden público de acuerdo a sus capacidades, su compromiso en colaborar respecto de lo que llegara a ordenar el juez de tutela, y con las autoridades nacionales, regionales e internacionales para garantizar el bienestar de los afectados por la crisis humanitaria; sin embargo, destacó que el apoyo estatal y la colaboración de organismos internacionales son esenciales para hacer frente al conflicto de forma efectiva, así como algunas medidas y necesidades urgentes para ello.

⁴² Ver índice 48 de Samai. Archivo denominado « 82_MemorialWeb_Respuesta-IMPROCEDENCIA(.pdf) NroActua 48».

⁴³ Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

⁴⁴ Ver índice 50 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado « 85RECIBEMEMORIAL_GetFileAttachmentpdf(.pdf) NroActua 50».

⁴⁵ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.

⁴⁶ Ver índice 52 de Samai en el expediente 11001031500020250022300. Archivo denominado «88RECIBEMEMORIAL_RESPUESTACONSEJODEES(.pdf) NroActua 52».



38. La **Alcaldía de Teorema**⁴⁷ solicitó que se le desvinculara del trámite constitucional por carecer de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no integraba la parte del contradictorio ni de un litisconsorte necesario para satisfacer las pretensiones de amparo elevadas.

39. Asimismo, puso de presente que con el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, «Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar», se evidenció que la atención de la crisis humanitaria estaba a cargo del gobierno nacional.

40. La **Gobernación del Cesar**⁴⁸ solicitó que se negara el amparo ante la ausencia de vulneración de derechos fundamentales de su parte, que, por el contrario, el departamento ha sido receptor de «las personas víctimas de desplazamiento que pertenecen al departamento de Norte de Santander y le ha brindado la atención humanitaria de acuerdo con los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia», a quienes se les ha prestado la atención correspondiente de acuerdo con la estrategia de corresponsabilidad suscrita con la UARIV, así:

«[...] En el marco de dicha estrategia, el departamento del Cesar, durante la vigencia 2025, se ha comprometido a garantizar los componentes de alimentación, alojamiento transitorio, atención médica de emergencia y atención psicosocial de emergencia, a través del programa PAPSIVI, y transporte de emergencia, los cuales son garantizados a través de un operador logístico para todos los municipios del departamento con sujeción al monto presupuestal dispuesto para ello.

La ruta de acceso a este mecanismo de ayuda será procedente en los casos en los que la respectiva entidad territorial municipal haya agotado su capacidad de respuesta planeada en la vigencia fiscal respectiva, por lo cual recibirán apoyo subsidiario establecido en la estrategia de corresponsabilidad. [...]». (sic)

41. El **Ministerio de Relaciones Exteriores**⁴⁹, como canal diplomático, puso en conocimiento la nota COLBO/MISC/NV012 del 10 de febrero de 2025 suscrita por el comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, en la que solicitó la desvinculación del asunto con ocasión «del régimen de privilegios e inmunidades de que goza en Colombia y sobre los canales diplomáticos que deben atenderse entre la rama judicial y las organizaciones internacionales acreditadas ante el gobierno colombiano», al cual no ha renunciado.

42. Asimismo, informó que:

«[...] la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR- tiene suscrito con el Gobierno de Colombia un Memorando de Intención relativo

⁴⁷ Ver índice 21 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «28_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-ContestacionTutela(.pdf) NroActua 21».

⁴⁸ Ver índice 24 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «31_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-RTATUTELA20250043(.pdf) NroActua 24».

⁴⁹ Ver índice 27 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «42RECIBEMEMORIAL_RV_ACC1ZIP(.zip) NroActua 27».



al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, suscrito el 28 de enero de 1999, en cuyo artículo VIII se dispuso que la Oficina y sus miembros gozarán de los privilegios e inmunidades establecidos Convención Sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946, que fue adoptada en Colombia mediante la Ley 62 de 31 de diciembre de 1973.

Así, en lo pertinente el artículo II del tratado contempla lo siguiente:

“SECCION 2. Las Naciones Unidas. Así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria”. [...]».

43. La **Alcaldía de El Carmen** solicitó acceder al amparo invocado, con el fin de que se creara un precedente al gobierno nacional para que garantizara «a las personas que hacen parte la comunidad catatumbera, de asociaciones, gremios, alcaldes, líderes sociales, que defienden Derechos Humanos y los derechos de sus comunidades, les brinden seguridad para así desempeñar sus cargos o funciones asignados» (sic), con ocasión del eminente peligro en que se encontraban «por las amenazas de los grupos armados que operan en los municipios que conforman el Catatumbo».

44. El **Ministerio de la Igualdad y la Equidad**⁵⁰ solicitó su desvinculación del trámite constitucional en razón a que no ha vulnerado derecho fundamental alguno, por el contrario, en el marco de sus facultades y competencias ha «estado atento a cumplir con la atención de las personas vulneradas en sus derechos dentro de sus planes y programas».

45. La **Policía Nacional, Departamento de Norte de Santander**⁵¹ solicitó su desvinculación del asunto por carecer de legitimación en la causa por pasiva, así como la declaración de improcedencia de la tutela por no superar el requisito de la subsidiariedad, en razón a que la parte actora no ha adelantado ninguna gestión ante las entidades demandadas.

46. Asimismo, informó acerca de las gestiones misionales y operacionales adelantadas en favor de la población de la subregión del Catatumbo, entre ellos niños, niñas y adolescentes.

47. La **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres**^{52 53} alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva pues no ha desconocido derecho fundamental, sin embargo, debió tenerse en cuenta que la situación fáctica esbozada «no

⁵⁰ Ver índice 36 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «78_MemorialWeb_Respuesta-SE202500002516(.pdf) NroActua 36».

⁵¹ Ver índice 38 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «84_MemorialWeb_Respuesta-GS2025026636DENOR(.pdf) NroActua 38».

⁵² En adelante la UNGRD.

⁵³ Ver índice 40 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado 86_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-Contestaciontutela(.pdf) NroActua 40.



corresponde a una afectación concreta y específica de derechos humanos o individualizables, sino que se refieren a una situación de calamidad pública derivada del conflicto armado en la región del Catatumbo. Por lo tanto, dicha situación no configura un caso de vulneración directa de derechos fundamentales atribuible a las entidades demandadas».

48. Asimismo, refirió que su objetivo es «dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, así como coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD»⁵⁴ en el que intervienen el presidente de la República, el director de la entidad, y el gobernador y alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción⁵⁵.

49. Es decir, «la gestión del riesgo de desastres, de ninguna manera se sustrajo de la división político-administrativa, ni de la forma que deben ejercerse las competencias asignadas en ésta materia a las autoridades públicas de los distintos órdenes, nacional, departamental y municipal. En otros términos, la Ley 1523 de 2012, garantizó, formal y materialmente, la autonomía de las entidades territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; para lo cual, en desarrollo de los diferentes procesos de gestión del riesgo, esto es, conocimiento, reducción y manejo, corresponde a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales la implementación de los mismos en el área de su jurisdicción» (sic).

50. La **Personería Municipal de San José de Cúcuta**⁵⁶ solicitó que se declarara la improcedencia de la tutela en lo que a esta se referí, pues, la vulneración alegada fue endilgada respecto de la Presidencia de la República y otras entidades del orden nacional; no obstante, informó acerca de las diferentes gestiones que ha adelantado en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General, la Alcaldía del municipio, entre otras.

51. La **Alcaldía de Villa Rosario**⁵⁷ solicitó su desvinculación del asunto por carecer de legitimación en la causa por pasiva, pues, no tiene injerencia en los hechos de orden público que atraviesa la región del Catatumbo, lo cual es de conocimiento público y de alto impacto para el país; sin embargo, ha realizado diferentes gestiones administrativas dirigidas a atender el desplazamiento forzado presentado y demás situaciones de este derivadas, como por ejemplo, la entrega de elementos de primera necesidad y otorgar apoyo interinstitucional respecto del municipio de Cúcuta.

⁵⁴ Decreto Ley 4147 de 2007.

⁵⁵ Artículo 9 de la Ley 1523 de 2012.

⁵⁶ Ver índice 45 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «93_MemorialWeb_Respuesta-RESPUESTAACCIÓNDE(.pdf) NroActua 45».

⁵⁷ Ver índice 47 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «98_MemorialWeb_Otro-OAJ0162025CONTE(.pdf) NroActua 47»



2. Consideraciones

52. En atención a los argumentos expuestos en el escrito de tutela y a las pruebas que obran en el expediente se decidirá el asunto sometido a consideración en el siguiente orden: i) competencia para decidir; ii) cuestiones previas; iii) procedencia de la solicitud de tutela; iv) derechos de los niños, niñas y adolescentes, y la unidad familiar; v) determinación del problema jurídico; y vi) análisis de la Sala.

2.1. Competencia

53. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 333 del 6 de abril de 2021⁵⁸, esta Sala es competente para conocer de la solicitud de amparo contra la Presidencia de la República y otros.

2.2. Cuestiones previas

2.2.1. Legitimación en causa por activa en la solicitud de tutela

54. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho a presentar solicitud de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quién actúe en su nombre, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales; en igual sentido lo reguló el Decreto 2591 de 1991, que dispuso:

Artículo 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

55. La Corte Constitucional refirió la evolución jurisprudencial en lo que a la legitimación en la causa por activa para acudir al juez de tutela, así:

«[...] 5. Desde sus inicios, particularmente en la sentencia T-416 de 1997, la Corte Constitucional estableció que la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, en la medida en que se analiza la calidad subjetiva de las partes respecto del interés sustancial que se discute en el proceso de tutela.

Más adelante, la sentencia T-086 de 2010, reiteró lo siguiente con respecto a la legitimación en la causa por activa como requisito de procedencia de la acción de tutela:

⁵⁸ Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.



“Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona. Lo anterior no se opone a que la defensa de los derechos fundamentales no pueda lograrse a través de representante legal, apoderado judicial o aun de agente oficioso”. (Negrilla fuera del texto original).

Asimismo, en la sentencia T-176 de 2011, este Tribunal indicó que la legitimación en la causa por activa constituye una garantía de que la persona que presenta la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto del amparo que se solicita al juez constitucional, de tal forma que fácilmente el fallador pueda establecer que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante.

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-435 de 2016, al establecer que se encuentra legitimado por activa quien promueva una acción de tutela siempre que se presenten las siguientes condiciones: (i) que la persona actúe a nombre propio, a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso; y (ii) procure la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.

Adicionalmente, en la sentencia SU-454 de 2016, esta Corporación reiteró que el estudio de la legitimación en la causa de las partes es un deber de los jueces y constituye un presupuesto procesal de la demanda.

6. Ahora bien, con respecto a la legitimación del agente oficioso, en las sentencias T-452 de 2001, T-372 de 2010, y la T-968 de 2014, este Tribunal estableció que se encuentra legitimada para actuar la persona que cumpla los siguientes requisitos: (i) la manifestación que indique que actúa en dicha calidad; (ii) la circunstancia real de que, en efecto, el titular del derecho no se encuentra en condiciones físicas o mentales para interponer la acción, ya sea dicho expresamente en el escrito de tutela o que pueda deducirse del contenido de la misma; y (iii) la ratificación de la voluntad del agenciado de solicitar el amparo constitucional.

En concordancia con lo anterior, en la sentencia SU-173 de 2015, reiterada en la T-467 de 2015, la Corte indicó que por regla general, el agenciado es un sujeto de especial protección y, en consecuencia, la agencia oficiosa se encuentra limitada a la prueba del estado de vulnerabilidad del titular de los derechos.

En esta oportunidad, la Corte reitera la regla jurisprudencial que establece que una persona se encuentra legitimada por activa para presentar la acción de tutela, cuando demuestra que tiene un interés directo y particular en el proceso y en la resolución del fallo que se revisa en sede constitucional, el cual se deriva de que el funcionario judicial pueda concluir que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante. [...]».
(sic)

56. Como se observa, la normativa y la jurisprudencia definen cuatro vías procesales para acudir al juez de tutela a saber: i) el directamente afectado; ii) a través de representante legal o de apoderado judicial; iii) por medio de agente oficioso; y iv) por conducto del defensor del pueblo y los personeros municipales.

57. En el asunto bajo estudio, si bien es cierto que en principio no se evidencia la legitimación por activa de ninguno de los demandantes para acudir ante el juez de tutela en protección de derechos fundamentales cuya titularidad les es ajena, no se desconoce que el asunto gira en protección del grupo poblacional de la región del



Catatumbo, víctimas notorias del conflicto armado que allí se vive a manos de grupos al margen de ley, entre los cuales se encuentran niños, niñas y adolescentes.

58. En tal sentido, «dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución –tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad-, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas»⁵⁹.

59. Como componente adicional, se recuerda que el escrito de amparo presentado por Germán Calderón España trajo como eje principal lograr el amparo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la referida zona en conflicto, respecto de quienes existe la obligación constitucional⁶⁰ y legal⁶¹ de «todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes», la cual resulta exigible por cualquier persona⁶² ante la inminente violación de sus derechos fundamentales⁶³.

60. A juicio de la Sala, de acuerdo con las consideraciones expuestas, los demandantes se encuentran legitimados para presentar la solicitud de tutela en favor de la población víctima del conflicto armado en la región del Catatumbo, en especial, de los niños, niñas y adolescentes.

2.2.2. Legitimación en causa por pasiva en la solicitud de tutela

61. Ahora, en cuanto a la legitimación por pasiva en materia de solicitud de tutela, el artículo 86 constitucional dispuso la procedencia contra cualquier autoridad pública o particular que con su acción u omisión amenace o vulnere derechos fundamentales⁶⁴. Al respecto, la Corte Constitucional⁶⁵ ha considerado:

«[...] La legitimación pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental⁶⁶. En la medida que refleja la calidad subjetiva de la parte demandada “*en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso*”⁶⁷, la misma, en principio, no se predica del funcionario que comparece o es citado al proceso, sino de la entidad accionada, quien finalmente será la llamada a responder por la vulneración del derecho fundamental, en caso de que haya lugar a ello.

Debe tenerse en cuenta que la acción de tutela está orientada, entre otros principios, por los de informalidad y efectividad del derecho, de manera que el juez constitucional “*debe*

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-024 de 2004. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁰ Artículo 44.

⁶¹ Artículo 8 de la Ley 1098 de 2006.

⁶² Artículo 11 ibidem.

⁶³ Corte Constitucional T-714 de 2016. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁴ Artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-1015/2006. MP. Álvaro Tafur Galvis.

⁶⁶ Sentencia T-025 de 1995. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶⁷ Sentencia T-416 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.



*dar primacía al derecho sustancial y recordar que toda exigencia que pretenda limitar o dificultar el uso de la acción de tutela, su trámite o su resolución, fuera de las simples condiciones plasmadas en la Constitución y en la ley, desconoce la Carta Fundamental.*⁶⁸

Ello obliga, por tanto, a remover los obstáculos puramente formales (oficiosidad) y a interpretar la demanda de una forma tal que se favorezca la protección del derecho fundamental, sin perjuicio de las garantías procesales de quien es demandado. [...]»

62. El departamento de Norte de Santander, y los municipios de Teorema, El Tarra, San Calixto, Ocaña y Villa del Rosario alegaron su falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto consideraron que no han vulnerado derecho fundamental alguno ni son aquellos respecto de quienes se endilga su vulneración o amenaza.

63. En igual sentido, los ministerios del Interior, de Salud y Protección Social, del Deporte, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Trabajo, de la Igualdad y de Educación Nacional, la Policía Nacional, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio, al referir que no han vulnerado derecho fundamental alguno.

64. Respecto de lo anterior la Sala aclara que los referidos entes territoriales y entidades fueron vinculados en calidad de demandados, algunos, y otros como terceros con interés, no en condición de generadores de la vulneración de los derechos fundamentales de la población que se encontraban en la región del Catatumbo, en especial de los niños, niñas y adolescentes, sino como los llamados a cesar y/o contrarrestar dicha situación en el marco de sus facultades y competencias constitucional y legalmente asignadas, en ejercicio de los principios de coordinación, colaboración, «corresponsabilidad y concurrencia»⁶⁹ interinstitucional⁷⁰.

65. En este punto, contrario al entender de las referidas entidades y autoridades, se aclara que en esta oportunidad su vinculación al asunto como demandados y/o terceros con interés, no fue motivada en que sean tenidos como posibles agentes de los condenables hechos de violencia en que se han materializado los graves violaciones de derechos humanos de los habitantes de la región del Catatumbo, sino como las llamadas a su protección y restablecimiento⁷¹; razón por la cual se negarán las peticiones de desvinculación formuladas, fundadas en una supuesta carencia de legitimación en la causa por pasiva.

⁶⁸ Sentencia T-379 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁹ Artículo 10 de Ley 1098 de 2006. *Corresponsabilidad*. Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

⁷⁰ Artículo 1 y 2 de la Constitución Política.

⁷¹ Artículo 183 de la Ley 1448 de 2011. Restablecimiento de los derechos. Los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados, deberán ser restablecidos mediante los procesos y mecanismos que la Constitución y las leyes, y en particular, el Código de Infancia y Adolescencia, disponen para tal fin.



66. Ahora, en lo que corresponde a la solicitud de desvinculación elevada por la Comisión de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, como canal diplomático, en ejercicio de la inmunidad contra procedimiento judicial que los reviste, en los términos de la Sección 2 del artículo II de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, adoptada en Colombia mediante la Ley 62 de 31 de 1973, que señala:

SECCION 2. Las Naciones Unidas. Así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria.

67. En efecto, en razón de la naturaleza jurídica de la Comisión de las Naciones Unidas para los Refugiados como agencia de derecho internacional, no es considerada «autoridad» en el ámbito del derecho interno, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional:

«[...] A partir de la definición de autoridad pública en sentido objetivo, como la potestad de que se halla investida una persona, que proviene del Estado y que comporta la obligatoriedad de sus decisiones para quienes se encuentran subordinados a ella, resulta claro que no puede afirmarse que las organizaciones internacionales sean autoridades públicas, ya que no ejercen ningún tipo de imperio o poderío sobre los ciudadanos, elemento definitorio de quien, se dice, es autoridad pública. Por tal razón, desde la perspectiva del derecho de petición, la actuación de tales entidades sería asimilable a la de los particulares, y para la efectividad del derecho sería posible acudir a los jueces en los mismos supuestos en que cabe hacerlo frente a éstos. [...]»⁷².

68. De acuerdo con lo anterior, la Sala desvinculará a la Comisión de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del presenta trámite constitucional, sin perjuicio del «Memorando de Intención relativo al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, suscrito el 28 de enero de 1999» con el gobierno de Colombia, para brindar asistencia técnica y experiencia para fortalecer la capacidad institucional en la atención de la población desplazada⁷³.

2.3. De la procedencia de la solicitud de tutela

69. El artículo 86 constitucional señala que: «[e]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable». A su vez, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone, entre otras, como causal de improcedencia de la solicitud de amparo:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. [...]

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-883 de 2005. MP Rodrigo Escobar Gil.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia 278 de 2007. MP Nilson Pinilla Pinilla.



70. Como se observa, la solicitud de tutela es de carácter subsidiario y así lo ha definido la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, es decir, no es un mecanismo de defensa judicial alternativo o supletorio de los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho y tampoco constituye un último y único medio judicial para alegar la amenaza o vulneración de un derecho, pues es la tutela el mecanismo preferente de protección de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio conduce a la obtención de un amparo efectivo e inmediato frente a los actos u omisiones que los amenacen o vulneren.

2.4. De los derechos de los niños, niñas y adolescentes

71. El artículo 44 de la Constitución Política reconoció como derechos prevalentes de los niños:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

72. La Corte Constitucional⁷⁴, en cuanto su protección a través de la solicitud de tutela destacó que «[e]l juez constitucional es competente para aplicar directamente, en ausencia de prescripción legislativa, el núcleo esencial de aquellos derechos prestacionales de que trata el artículo 44 de la Carta. En estos casos, debe ordenar a los sujetos directamente obligados el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades, a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas del menor. Si se trata de asuntos que sólo pueden ser atendidos por el Estado - bien por su naturaleza, ora porque los restantes sujetos no se encuentran en capacidad de asumir la obligación - la autoridad pública comprometida, para liberarse de la respectiva responsabilidad, deberá demostrar (1) que, pese a lo que se alega, la atención que se solicita no tiende a la satisfacción de una necesidad básica de los menores; (2) que la familia tiene la obligación y la capacidad fáctica de asumir la respectiva responsabilidad y que las autoridades administrativas tienen la competencia y están dispuestas a hacerla cumplir; (3) que, pese a haber desplegado todos los esfuerzos exigibles, el Estado no se encuentra en la posibilidad real de satisfacer la necesidad básica insatisfecha» (sic).

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-225/98. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.



73. En similares términos lo destacó el legislador al establecer como fin esencial del Estado⁷⁵, entre otros, el de «garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna»⁷⁶.

74. Asimismo, en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, la Ley 1448 de 2011⁷⁷ fijó la protección integral de la población víctima de ello, en cuanto a los niños, niñas y adolescentes de forma especial dispuso:

ARTÍCULO 181. DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VICTIMAS. Para efectos de la presente ley se entenderá por niño, niña y adolescente toda persona menor de 18 años. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley, además de los derechos que les son propios por su condición de víctimas contemplados en el artículo 28, gozarán de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, con el carácter de preferente y adicionalmente tendrán derecho, entre otros:

1. A la verdad, la justicia y la reparación integral diferenciadas.
2. Al restablecimiento de sus derechos prevalentes y a la construcción de un proyecto de vida al margen de la guerra y los conflictos armados.
3. A la protección y socorro contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico, moral, psicológico o mental, malos tratos o explotación, incluidos el reclutamiento ilícito, el desplazamiento forzado, las minas antipersonales, las municiones sin explotar y todo tipo de violencia sexual.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, especialmente cuando, como consecuencia del conflicto armado, se ven abocados a la orfandad de su padre, de su madre o de los dos.

PARÁGRAFO 1. Para los efectos del presente Título serán considerados también víctimas, los niños, niñas y adolescentes concebidos como consecuencia de una violación sexual con ocasión del conflicto armado interno.

PARÁGRAFO 2. En los casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado ilícito, el Estado debe garantizar todas las herramientas administrativas y mecanismos necesarios para el restablecimiento de sus derechos, así como su integración a la vida civil.

(Modificado por el artículo 54 de la ley 2421 de 2024)

⁷⁵ Artículo 2 de la Constitución Política.

⁷⁶ Artículo 1.º de la Ley 1098 de 2006.

⁷⁷ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

2.5. De los lineamientos jurisprudenciales y disposiciones legales existentes más relevantes en protección de los derechos de la población desplazada.

80. Desde tiempo atrás, el legislador se ha ocupado de la protección de la población desplazada para lo cual, luego de efectuarse un diagnóstico de la situación en el país, expidió la Ley 387 de 18 de julio de 1997 «[p]or la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia»⁷⁸, a través de la cual definió como desplazado a «toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público»⁷⁹.

81. La Corte Constitucional desde el año 1997 ha proferido diferentes decisiones que involucran la protección de derechos fundamentales respecto de la población en condición de desplazamiento forzado⁸⁰, sin embargo, en atención a las sistemáticas y reiteradas afectaciones de similar naturaleza, en sentencia T-025 de 2004 reconoció la importancia de brindarles un trato preferente por parte de los diferentes agentes del Estado, «[e]n razón [a la] multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen [...]»

82. Así, estableció entre estos, los siguientes: (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad⁸¹; (ii) el derecho de las personas a escoger su lugar de domicilio⁸²; (iii) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación⁸³; (iv) los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la salud, la educación, la vivienda digna y la seguridad alimentaria⁸⁴; (v)

⁷⁸ Sobre este tópico debe resaltarse que, a pesar del esfuerzo institucional para brindar una atención integral a las víctimas del fenómeno del desarraigo, la Corte Constitucional declaró, a través de la Sentencia T-025 de 2004, el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno.

⁷⁹ Artículo 1.

⁸⁰ Entre otras, ver sentencias T- 227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero; SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño; entre otras.

⁸¹ Según dicha sentencia, el riesgo de violación de este derecho para la población desplazada se da ante las circunstancias inhumanas asociadas a la movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada y a los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.

⁸² En tanto las personas se ven forzadas a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo.

⁸³ De acuerdo a lo dicho en la sentencia T-025/04 esto se da: “*dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos*” y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento.

⁸⁴ La sentencia ilustra que la población desplazada tiene niveles de pobreza mucho más altos que el promedio de la población colombiana. Así mismo indica que la población desplazada: (i) enfrenta mayores riesgos para su salud por las difíciles condiciones de vida en las que se encuentran; (ii) tiene insatisfecho su derecho a la alimentación mínima, entre otras razones por los altísimos niveles de pobreza que enfrenta; (iii) en especial los menores de edad, ve interrumpidos los procesos de formación;



el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia⁸⁵; (vi) el derecho a la integridad personal⁸⁶; (vii) el derecho a la seguridad personal⁸⁷; (viii) los derechos a la libertad de circulación por el territorio nacional y a permanecer en el sitio escogido para vivir⁸⁸; (ix) el derecho al trabajo; (x) a la libertad de escoger profesión u oficio⁸⁹; (xi) el derecho a la personalidad jurídica⁹⁰; y (xii) el derecho a la igualdad y no discriminación⁹¹. Asimismo, enfatizó en el hecho de que las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las personas mayores, las personas en situación de discapacidad y los grupos étnicos, tienen unos impactos mayores y diferenciales que es necesario advertir y enfrentar.

83. Finalmente, el alto tribunal de lo constitucional declaró «la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado», y ordenó comunicarlo al «Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria», en los plazos allí establecidos.

84. Posteriormente, en relación con los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a través del auto 251 de 2008⁹², consideró que «son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país, y al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales

(iv) no tienen garantizado el derecho a una vivienda digna, al tener que abandonar sus propios lugares de habitación y someterse con frecuencia a condiciones inapropiadas de alojamiento. Además, los desplazados tienen muchas más barreras para acceder a servicios de salud, de educación, seguridad alimentaria, entre otros derechos económicos, sociales y culturales.

⁸⁵ En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas.

⁸⁶ Que, como indica la sentencia T-025/04 resulta amenazado “tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento”

⁸⁷ En tanto el desplazamiento “conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados”.

⁸⁸ Ello, en tanto la naturaleza misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración.

⁸⁹ En la sentencia T-025 la Corte resaltó especialmente, el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales. No obstante, en diferentes providencias a partir del seguimiento de esta decisión, ha ilustrado como uno de los derechos más comprometidos de la población desplazada en Colombia tiene que ver con sus posibilidades de acceder a un trabajo y el de generar ingresos.

⁹⁰ La mencionada sentencia ilustra que, por el hecho del desplazamiento, es frecuente la pérdida de los documentos de identidad, lo cual dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas.

⁹¹ Como indica la sentencia T-025, la situación de la población desplazada frente a los demás habitantes del territorio ilustra que los primeros se ven expuestos a unas mayores violaciones de derechos humanos. Además, como queda claro en el seguimiento realizado por la Corte a dicha decisión, los desplazados reportan que uno de los mayores problemas que enfrentan es la discriminación.

⁹² MP Manuel José Cepeda Espinosa. Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.



de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual. Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (art. 44, C.P.). [...]».

85. Con fundamento en ello, emitió diferentes órdenes en su favor con un enfoque especial, al:

«[...] **Primero.- CONSTATAR** que los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento no son tratados de manera acorde con su status constitucional como sujetos de protección especial en sí mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada; y **DECLARAR** que sus derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos (arts. 5 y 44, C.P.).

Segundo.- CONSTATAR que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales en el marco del conflicto armado que generan un impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre ellos, a los problemas transversales diferenciados que vulneran sus derechos fundamentales durante el desplazamiento, y a los ámbitos críticos de intensificación de dichos problemas transversales diferenciados. **DECLARAR** que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención y protección que responda a la realidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados, tal y como ha sido descrita en la presente providencia. [...]».

86. En razón a estos relevantes pronunciamientos, se presentaron sucesos importantes como la ampliación de la capacidad institucional del Estado para responder a la población desplazada a causa del conflicto, el aumento del presupuesto con tal objetivo, y la expedición de la Ley 1448 de 2011 «[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones».

87. La Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, con auto 756 de 2018⁹³, al valorar los avances, estancamientos y retrocesos en la garantía de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes desplazadas, en particular, en relación con lo ordenado en el auto 251 de 2008, concluyó que el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre la niñez y la adolescencia persiste como consecuencia del bajo nivel de cumplimiento de las órdenes emitidas por esa corporación y la continuidad de la vulneración masiva de sus derechos, por lo que resolvió:

«[...] **Primero. - DECLARAR** que el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes no se ha superado, por

⁹³ MP Gloria Stella Ortiz Delgado.



cuanto el Gobierno Nacional no logró demostrar de forma objetiva, conducente y pertinente el goce efectivo de los derechos de esta población, ni la efectiva incorporación del enfoque diferencial y los criterios mínimos de racionalidad en la política pública que atiende de manera efectiva las necesidades particulares de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, sus riesgos especiales, los problemas transversales que enfrentan cuando se produce el desplazamiento y los ámbitos críticos que agudizan dichos problemas.

Segundo. - DECLARAR que el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en la Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 251 de 2008, en términos de goce efectivo de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas del desplazamiento forzado, es bajo, por cuanto persisten bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que impiden constatar una mejora significativa en la situación de este segmento poblacional, conforme fue establecido en esta providencia. [...]».

88. Finalmente, se tiene que con el Decreto 62 del 24 de enero de 2025, el gobierno nacional resolvió:

Artículo 1. Declarar el estado de conmoción interior, por el término de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San. Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

2.6. Problema jurídico

89. La Sala deberá definir: ¿si las autoridades demandadas han incurrido en alguna omisión en su deber de protección y restablecimiento de los derechos fundamentales de la población de la región del Catatumbo, en especial de los de los niños, niñas y adolescentes, vulnerados con ocasión del conflicto armado?

2.7. Análisis de la Sala

2.7.1. Requisitos de procedibilidad adjetiva

90. En este punto, se recuerda que el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF alegaron que la solicitud de tutela no superaba el requisito de la subsidiariedad en razón a que los demandantes no agotaron peticiones, quejas o denuncias ante las entidades correspondientes, ni el juez de tutela es competente para adoptar decisiones relacionadas con el conflicto armado en la región del Catatumbo, con ocasión de la expedición del Decreto 62 de 2025 por el gobierno nacional a través del cual se declaró en dicha zona el estado de conmoción interior.

91. Asimismo, el ICBF refirió que el asunto no satisface el requisito de la inmediatez, pues, sin perjuicio de que se invoquen actos de violencia ocurridos desde inicios de



este año, no se podía desconocer que el conflicto armado en la región del Catatumbo data desde el año 2018.

92. En este punto, la Sala considera que el asunto sí satisface los referidos requisitos de procedibilidad adjetiva toda vez que, no existen otros mecanismos de defensa inmediatos que deban ser agotados previo a acudir al juez de tutela, para propender por el amparo de los derechos de la población de la región del Catatumbo actualmente en eminentes condiciones de desplazamiento forzado, en especial de los niños, niñas y adolescentes.

93. Así, la Sala puntualiza que si bien, tal como se refirió en el acápite «2.5. De los lineamientos jurisprudenciales y disposiciones legales existentes más relevantes en protección de los derechos de la población desplazada» de esta providencia, fueron proferidos la sentencia T-025 de 2004 y el Decreto 062 de 2025, cualquier pronunciamiento al respecto escapa del ámbito de competencia de este juez de tutela, pues, por un lado, corresponde a la respectiva Sala Especial de Seguimiento decidir lo pertinente frente al cumplimiento de la referida decisión de amparo, y por otro, es la Corte Constitucional el órgano competente para decidir acerca de la validez de aquel, a través de un control constitucional automático⁹⁴.

94. Por otra parte, sin desconocer que el desplazamiento forzado materializado en dicha zona data de tiempo atrás, es un hecho notorio y públicamente reconocido que desde principios de este año se han presentado nuevas acciones que han generado la afectación de los derechos y garantías fundamentales de su población en el marco del conflicto armado.

95. Así, la Sala encuentra superados los requisitos de procedibilidad de la solicitud de tutela y, en consecuencia, sin encontrar causal de nulidad que invalide lo actuado, procederá a efectuar el estudio del fondo del asunto planteado.

2.7.2. Sobre el caso concreto

96. Los demandantes acudieron al juez de tutela con el fin de que se ampararan los derechos fundamentales de la población de la región del Catatumbo, en especial de los niños, niñas y adolescentes, vulnerados con ocasión del conflicto armado interno que se vive en la zona.

97. En el asunto bajo estudio, es un hecho notorio la amenaza y vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se invoca, tal como lo informaron cada una de las entidades demandadas y aquellas vinculadas en calidad de terceros con interés, consecuencia del conflicto armado que se vive en la región del Catatumbo a manos de grupos al margen de la ley.

⁹⁴ Artículo 241-7 de la Constitución Política.



98. Así, se insiste, tal como se refirió en el acápite 2.2.2. de esta providencia, las entidades demandadas y aquellos terceros con interés vinculados al asunto fueron llamados no como originadores de las amenazas y vulneraciones de derechos fundamentales evidenciados, sino como aquellos responsables a hacer cesar y/o contrarrestar dicha situación en el marco de sus facultades y competencias constitucional y legalmente asignadas, en ejercicio de los principios de coordinación, colaboración, corresponsabilidad y concurrencia interinstitucional.

99. Razón por la cual, la Sala se ocupará de establecer si las referidas autoridades del orden nacional, departamental y municipal, en el marco de sus competencias, han actuado en pro de hacer cesar dicho menoscabo de cara a las particulares situaciones de violencia presentadas en el transcurso del año en la región del Catatumbo, pues es deber del Estado «proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades»⁹⁵, y más, «en razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados»⁹⁶.

100. En este punto, se recuerda que ya existen órdenes de amparo proferidas en favor de la población en condición de desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado, algunas de las cuales, fueron en favor de los niños, niñas y adolescentes, tal como se pueden observar en la pluricitada sentencia T-025 de 2004, y los diferentes autos proferidos por la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional; por ello, el direccionamiento en el asunto bajo estudio será de cara a las actuaciones inmediatas que han debido adelantar las diferentes entidades estatales en el marco de sus competencias, como integrantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas⁹⁷, respecto de los lamentables, reiterados e intensificados hechos de violencia protagonizados por grupos al margen de la ley desde principios de este año, en la región del Catatumbo.

101. En este contexto, se tiene que la Ley 387 de 1997⁹⁸ estableció la Atención Humanitaria de Emergencia, una vez ocurrido el desplazamiento, en los siguientes términos:

ARTICULO 15. DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

⁹⁵ Artículo 2 de la Constitución Política.

⁹⁶ Corte Constitucional. T-025 de 2004.

⁹⁷ Artículos 159, 160 y 161 de la Ley 1448 de 2011

⁹⁸ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.



En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

PARAGRAFO. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio de tres (3) meses, prorrogables.

102. En igual sentido, se dispuso en la Ley 1448 de 2011⁹⁹, modificada por la Ley 2421 de 2024:

ARTÍCULO 47. DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA. Las víctimas de que trata el artículo 30 de la presente ley, tendrán derecho a la ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de 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, en todo caso no podrán exceder de 72 horas para su entrega. Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar subsidiariamente deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de esta.

PARÁGRAFO 2o. Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión, cuando estas lo requieran en razón a una violación a las que se refiere el artículo 30 de la presente ley.

PARÁGRAFO 3o. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda humanitaria; para ello, estas entidades prestarán sus servicios de manera descentralizada, en zonas rurales o rurales dispersas, para lo cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas deberá disponer de un enlace por subregión PDET en estas zonas, garantizando la atención de la población víctima, de manera razonable. De igual manera, y de acuerdo con lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas correspondientes, prestará por una sola vez, a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y de acuerdo a su competencia, la ayuda humanitaria.

⁹⁹ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.



PARÁGRAFO 4o. En lo que respecta al derecho de atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en el Capítulo III del presente Título.

103. Es decir, las entidades territoriales son las llamadas en primer lugar a prestar la ayuda de emergencia a la población una vez sufrido el desplazamiento, en condiciones de dignidad y respeto, y con enfoque diferencial ante la existencia de «poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa - LGBTIQ+, discapacidad, orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial»¹⁰⁰.

104. Con el fin de iniciar la ruta de ayuda en favor de la población desplazada, una vez ocurridos los hechos, el ente territorial deberá dar inicio el censo correspondiente en los siguientes términos¹⁰¹:

ARTÍCULO 48. CENSO. En el evento en que se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes.

Dicho censo deberá contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y remitirlo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en un término no mayor a ocho (8) días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo.

La información se consignará en un formato único de uso obligatorio, que para tales efectos expedirá la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y hará parte del Registro Único de Víctimas, y reemplazará la declaración a la que hace referencia el artículo 155 en lo que respecta a los hechos victimizantes registrados en el censo.

PARÁGRAFO. En el caso de los desplazamientos masivos, el censo procederá conforme al artículo 13 del Decreto 2569 de 2000, en cuanto exime a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 20 de la Ley 2421 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Las autoridades competentes deberán tener un criterio de priorización con respecto a la elaboración del censo que caracteriza la situación de los niños, niñas y jóvenes que hayan quedado huérfanos de padre, de madre o de los dos y dispondrán lo pertinente a afectos de brindar todas las ayudas contempladas en la presente ley, además de aquellas establecidas en la política social del Estado a su favor, en coordinación con el ICBF y el Ministerio Público.

105. Asimismo, el legislador estableció las fases o etapas para la atención humanitaria en favor de las víctimas de desplazamiento forzado, a saber: (i) Atención Inmediata; (ii) Atención Humanitaria de Emergencia; y (iii) Atención Humanitaria de Transición;

¹⁰⁰ Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el 9 de la Ley 2421 de 2024.

¹⁰¹ Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024.



las cuales «varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello»¹⁰².

106. Dichas etapas fueron establecidas en los siguientes términos:

106.1. 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.

Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se 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. [...]»¹⁰³

106.2. 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.

Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias. [...]»¹⁰⁴.

106.3. 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. [...]»¹⁰⁵.

107. Adicionalmente, se reconoció la atención humanitaria para los casos de confinamiento¹⁰⁶, «entendido como la situación en la cual las comunidades, a pesar de permanecer en un sector de su territorio, pierden la movilidad debido a la presencia y accionar de grupos armados ilegales, y que afecta a un conjunto de diez (10) o más hogares, o cincuenta (50) o más personas, el Gobierno Nacional brindará atención de conformidad al enfoque territorial».

108. Expuesto lo anterior, la Sala referirá las puntuales actuaciones adelantadas por cada una de las entidades demandadas y los terceros con interés, en protección de la población cuyos derechos han sido amenazados y vulnerados en el marco del

¹⁰² Artículo 62 ibidem

¹⁰³ Artículo 63.

¹⁰⁴ Artículo 64.

¹⁰⁵ Artículo 65.

¹⁰⁶ Artículo 62^a de la Ley 1448 de 2011, adicionado por el artículo 68 de la Ley 2421 de 2024.



conflicto armado en la región del Catatumbo, en especial, aquellas dirigidas respecto de los niños, niñas y adolescentes de la zona, así:

108.1 La *Alcaldía de La Playa* acreditó su participación en programas de protección y atención integral a menores de edad; en la articulación interinstitucional; y en la toma de acciones preventivas y correctivas, así:

- Se cuenta con dos lugares específicos en el momento que se requiera como albergues que son Centro de integración ciudadana CIC y la cancha sintética Ramón David García Celis ambos sitios con una capacidad de más de 600 personas ubicados en cabecera municipal.
- El municipio presenta un desplazamiento de familias que se trasladan de la comunidad de la unión campesina del municipio de Abrego, de las veredas el llanón, san juan y San Luis que llegan al corregimiento de la vega de San Antonio Municipio de la Playa a las viviendas de familias y amigos. - Se logra realizar esta caracterización de las familias a través de la personería municipal, enlace de víctimas y la secretaria de gobierno municipal logrando obtener la siguiente información. • Desplazados: 31 núcleo de familias – Cantidad de desplazados: 116 personas, los cuales 46 son NNA, hombres: 36 y Mujeres 34.
- Se ha realizado el consejo de seguridad ordinario para contextualizar la crisis humanitaria en la región del Catatumbo. - Se tiene el menaje de alimentación, colchonetas, agua y luz para la emergencia.
- Se realizó el subcomité de Prevención y Protección de Garantías de no repetición.
- Instalación del Puesto de Mando Unificado por la vida – PMUV. - Se realizó el comité Territorial de Justicia Transicional.
- Participación y reporte de información general en el PMUV departamental.
- Servicios de salud contamos con el hospital Isabel Celis Yáñez y con la totalidad de capacidad hospitalaria.
- Reunión con los directivos de las instituciones educativas de los centros rural es para verificar el inicio de las actividades académicas y proteger a los NNA del sector urbano y rural.
- Plan de Contingencia ante el agravamiento de la crisis humanitaria, la Administración Municipal ha diseñado unas medidas y estrategias que se han implementado para atender la crisis humanitaria en la región, y así mismo la asignación de \$ 36.000.000 Millones de pesos, también la vinculación y colaboración con aquellas entidades que puedan vincularse ante estas medidas; Provisión de Asistencia Humanitaria Básica sea en alimentos; aseo personal; refugios temporales, albergues.

108.2. La *Alcaldía de San Calixto* acreditó las siguientes acciones:

- Alimentación: Se han establecido ollas comunitarias en los refugios de las comunidades rurales para proporcionar alimentación a las víctimas. Estas ollas comunitarias han sido dotadas de alimentos no perecederos y han sido gestionadas por las comunidades locales.



- Albergue Transitorio: Se ha habilitado un albergue transitorio en el casco urbano para recibir a las personas desplazadas. Este albergue cuenta con camas, colchonetas, ropa de cama y otros elementos esenciales para el bienestar de las víctimas.

- Útiles de Aseo Personal: Se han distribuido útiles de aseo personal a las víctimas, tal como lo establece la Ley 1448 de 2011. Estos útiles incluyen jabón, cepillo de dientes, pasta dental y otros elementos esenciales para el aseo personal.

- Atención Psicosocial: desde la Comisaría de Familia dando cumplimiento a lo contemplado en el Plan De Contingencia Para la Atención de Emergencias Humanitarias en el Marco del Conflicto Armado en el Municipio de San Calixto y teniendo en cuenta los diferentes desplazamientos que se han presentado en torno a la confrontación armada acontecida en el Catatumbo velando por la protección y atención integral principalmente de los niños, niñas y adolescentes, ha brindado acompañamiento a las personas albergadas en el refugio estipulado en el sector urbano del municipio, ubicado en el Hotel Casa del Campo, se han realizado diversas actividades con las personas adultas como también con los menores de edad que se encuentran allí, de igual manera se les ha brindado la atención Psicológica por parte de la profesional del Equipo interdisciplinario y en la actualidad se está realizando la articulación con el Programa Es Contigo, Es Conmigo, Es con nosotros de CIDEMOS en asocio con UNICEF llevando a cabo diálogos con las personas albergadas y diferentes actividades de sano esparcimiento con los menores de edad.

- Atención medica: se viene realizando articulación con el hospital Emiro Quintero Cañizares UBA San Calixto, para la realización de jornadas de salud en los diferentes albergues para lo cual ya se ha realizado una jornada en el casco urbano y se está programando la intervención en los albergues ubicados en zona rural de nuestro municipio.

- Logros: La atención humanitaria brindada por la Alcaldía Municipal ha generado los siguientes logros:

- Se ha proporcionado alimentación a de 756 víctimas del hecho de desplazamiento forzado.
- Se ha brindado albergue transitorio en el casco urbano de 34 personas desplazadas.
- Se han distribuido útiles de aseo personal a 758 víctimas desplazadas.

108.3. La *Alcaldía de Sardinata*, respecto de su gestión informó:

«[...] - En cumplimiento de las competencias que nos demanda la Ley 1448 de 2022, en materia de atención a las víctimas de atención del conflicto armado, mediante comunicación N° AMS-EMV-003 de fecha 23 de enero de 2025; se puso en conocimiento de la Unidad Para las Víctimas Territorial Norte de Santander, Dirección de gestión Social y Humanitaria Unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas, de la situación que se está viviendo por parte de las comunidades de los corregimiento de San Martin de Loba, Luis Vero y Las Mercedes; así mismo se está dando acompañamiento a las víctimas que han llegado al municipio desplazadas de la zona rural de los municipio de El Tarra, Tibú, y el Tarra.

- Desde las competencias atribuidas en la Ley al ente territorial se han adelantado todas las acciones administrativas pertinentes y conducentes para atender esta problemática donde se han llevado a cabo también las siguientes acciones: a) sesión



del Comité Territorial de Justicia Transicional llevado a cabo el día 20 de enero de 2024; b) así mismo, se encuentran activos el plan de contingencia que fue aprobado en la sesión del Comité Territorial de Justicia Transicional de fecha 28 de junio de 2024; el plan integral de prevención de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, aprobado en sesión del CTJT de fecha 20 de diciembre de 2024.

- Adicionalmente, se han realizado consejos de Seguridad conforme acta No. 001 de fecha 20 de enero de 2025; Consejo de Gobierno conforme acta No. 002 de fecha 18 de enero de 2025; Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres conforme acta No. 001 de fecha 20 de enero de 2025; donde se ha expuesto la problemática y crisis humanitaria que azota a la sub-región del Catatumbo, y de manera particular con el nivel departamental y nacional, toda vez, que es una problemática que rebasa la capacidad de respuesta de los entes territoriales. [...]»

108.4. El *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* ha adelantado diferentes acciones, en el marco de sus competencias, para hacer frente a la grave crisis humanitaria, por lo que «se han movilizado a los distintos municipios de la región para atender permanente e ininterrumpidamente a las niñas, niños y adolescentes desplazados con acciones como la entrega de raciones alimentarias (Bienestarina líquida y en polvo), acompañamiento psicosocial, identificación de niñas, niños y adolescentes no acompañados, activación rutas de atención y protección, restablecimiento de derechos, y coordinación con otros sistemas de atención y actores institucionales a nivel nacional y local, tales como:

- 120 profesionales, la mayoría de los cuales integran 18 Unidades Móviles, se encargan diariamente de visitar los albergues de Ocaña, Cúcuta, Tibú, Hacarí y Ábrego, con el objetivo de realizar acciones inmediatas de primeros auxilios psicosociales y de contención a las familias, prevención de violencia sexual, promoción de derechos, apoyo en la organización de los albergues y tamizaje nutricional, además de actividades lúdico-pedagógicas.

Han atendido, desde el inicio de la emergencia 2.789 personas de las cuales 1.641 son niñas, niños y adolescentes; 38 son mujeres gestantes; 86 son madres lactantes; 20 son niños en riesgo de desnutrición; y 5 son niños con desnutrición aguda. Como resultado de esta atención y con el objetivo de garantizar derechos, se han realizado 132 remisiones a otras instituciones para la atención en salud y educación.

- El equipo de nutricionistas de la institución trabaja de manera permanente para gestionar y orientar la preparación de alimentos. Por tierra y aire se han transportado 69.156 unidades líquidas y 10.200 bolsas en polvo de Bienestarina para llegar a los albergues de los centros urbanos y las zonas rurales dispersas donde se encuentran confinadas las comunidades.
- La permanente articulación con la institucionalidad regional y nacional, así como con la sociedad civil del departamento de Norte de Santander y la cooperación internacional, ha permitido la puesta en disposición de elementos necesarios para las familias en medio de la crisis. Entre ellos, pañales, biberones, kits para mujeres gestantes y utensilios de cocina así mismo, se brindaron orientaciones a la comunidad sobre la preparación y almacenamiento de los alimentos, así como las buenas prácticas de manipulación en

situaciones como la actual en emergencia. Cumpliendo de esta manera con el estándar jurídico nacional en la materia.

- En medio de la suspensión los servicios de Bienestar Familiar, los profesionales del ICBF también han promovido en los albergues el buen uso del tiempo libre. En Ocaña, realizaron una charla sobre el cuidado de la madre tierra y una siembra; en el albergue de Firmantes de Paz, actividades artísticas; en Tibú, un campeonato de fútbol y varios talleres de tejido de chinchorros y atarrayas.
- Las Defensorías de Familia y los profesionales de la Dirección de Protección también trabajan para restablecer los derechos de las y los adolescentes que, durante la emergencia, se han desvinculado de los grupos armados ilegales que se enfrentan por el control de la región. [...]». (sic)

108.5. El *Ministerio de Defensa Nacional* informó lo siguiente:

«[...] en coordinación con el Ministerio del Interior para conjurar la situación de orden público, es importante señalar que, desde el pasado 16 de noviembre, se movilizó la institucionalidad de orden nacional y local mediante el desarrollo de un Consejo de Seguridad en la ciudad de Cúcuta y la instalación de un Puesto de Mando Unificado - PMU, para el despliegue de las coordinaciones multinivel y multisectorial con fines de contener las afectaciones a los derechos fundamentales de la población civil por parte de los grupos armados ilegales, y particularmente de los niños, niñas y adolescentes -NNA, así como de la población de líderes(as) y firmantes de paz, en su condición de sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional, además de disponer el despliegue de tropa de las fuerzas militares (con tropa de las fuerzas especiales y las Fuerza de Despliegue Rápido No.3 del Ejército Nacional) ^[1] y fortalecer el componente de la Policía Nacional, para recuperar el control del territorio, lo cual se viene evaluando de manera permanente desde la consumación de la situación humanitaria con la cúpula militar y policial^[2]; de manera complementaria, se han acompañado las acciones humanitarias dirigidas a la atención de la población víctima de desplazamiento, albergada en el municipio de Tibú, y el señor ministro de Defensa ha visitado a las comunidades afectadas y sus núcleos familiares, que incluyen niños, niñas y adolescentes^[3].

En acción humanitaria acompañada por el sector Defensa con las capacidades diferenciales de las fuerzas militares, para la atención y protección de la población víctima, incluidos los NNA, el balance de acciones al 25 y 26 de enero de 2024 da cuenta de 619 personas evacuadas, mediante 26 vuelos, el transporte de 14 toneladas de ayudas, y la recuperación de 20 menores de edad víctimas del conflicto^[4] a quienes se les inició su proceso de restablecimiento de derechos con la intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF. [...]». (sic)

Acto seguido¹⁰⁷, refirió algunas acciones adelantadas en el marco del conflicto armado, así:

«[...] en aras de conjurar la compleja situación de orden público que se presenta en la región del Catatumbo, la Segunda División del Ejército Nacional ha fortalecido sus esfuerzos operacionales, recibiendo una contribución con un personal autorizado por el

¹⁰⁷ Ver índice 35 de Samai en el expediente 11001031500020250043900. Archivo denominado «76_MemorialWeb_Respuesta-CONTEACCIONDETUTE(.pdf) NroActua 35»



comando superior, permitiendo que se pase de contar con 8.608 efectivos a contar con 10.083 efectivos, con el objetivo de facilitar la acción del Estado gracias al control militar del territorio y a su estabilización.

[...]

Por último, se precisa que, en el marco del estado de conmoción interior declarado por el Gobierno nacional mediante Decreto 062 de 24 de enero de 2025, y dada la gravedad de la situación y la insuficiencia de las atribuciones ordinarias, se profirió el Decreto Legislativo 118 de 30 de enero de 2025, por el cual el Gobierno Nacional, como medida extraordinaria, dispuso concentrar en un solo comandante militar el mando operacional y de coordinación de los efectivos de la Fuerza Pública para el cumplimiento de las órdenes emitidas por el Presidente de la República, a través del Ministro de Defensa. [...]» (sic)

108.6. El *departamento de Norte de Santander* emitió el Decreto 042 de 2025 con el cual declara la situación especial de orden público por emergencia social y económica por los hechos humanitarios en la Subregión del Catatumbo, por lo que dispuso lo siguiente:

«[...] ARTÍCULO SEGUNDO: Adoptar las medidas administrativas urgentes y excepcionales para garantizar la atención integral tanto en los municipios directamente afectados por el conflicto como en aquellos que reciben población desplazada, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de la población, restablecer el orden público y garantizar la prestación efectiva de servicios estatales en toda la jurisdicción departamental.

ARTICULO TERCERO: PLAN DE ACCIÓN Adoptar un Plan de Acción Específico para la atención de la emergencia, el cual estará a cargo de la Secretaría de Víctimas, Paz y Posconflicto departamental, que contendrá:

1. Medidas de restablecimiento del orden público
2. Medidas de asistencia humanitaria inmediata
3. Estrategias de reactivación económica
4. Acciones de fortalecimiento institucional
5. Mecanismos de protección a la población vulnerable

ARTÍCULO CUARTO: COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Crease el Comité Departamental de Emergencia, presidido por el Gobernador o su delegado, e integrado por:

1. Secretario de Gobierno Departamental, quien ejerce la Secretaria Técnica
2. Secretarios de despacho competentes para atender la situación de orden público que se presenta en el Departamento.
3. Representantes de organismos de socorro
4. El Director de la Policía de Norte de Santander
5. El Director de la Policía Metropolitana de Norte de Santander
6. Los señores Alcaldes de los Municipios receptores de población afectada con ocasión de las acciones que motivan el presente acto.

ARTÍCULO QUINTO: COMUNICACIONES. En virtud de los principios de concurrencia, subsidiaridad y distribución de competencias, comuníquese la presente decisión al Ministerio del Interior, a los Alcaldes Municipales del Departamento Norte de Santander y a las autoridades que Integran la Fuerza Pública, para lo de sus competencias. [...]» (sic)



Asimismo, profirió el Decreto 043 de 2025 con el cual declaró la urgencia manifiesta en el departamento y dictó otras disposiciones, para la cual dispuso lo siguiente:

«[...] ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas, el Departamento podrá celebrar los contratos y/o convenios necesarios para:

1. Garantizar la atención humanitaria Inmediata a la población desplazada, incluyendo alimentación, alojamiento temporal, elementos de aseo y demás componentes de la subsistencia mínima.
2. Implementar medidas de protección y prevención para salvaguardar la vida e integridad de la población civil en riesgo.
3. Fortalecer la capacidad institucional para la atención de la emergencia humanitaria.
4. Las demás acciones necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

ARTÍCULO TERCERO: Autorizar a la Secretaría de Hacienda Departamental para realizar los traslados presupuestales internos que se requieran para atender la presente emergencia, de acuerdo con las previsiones señaladas en la Ley.

ARTÍCULO CUARTO: Los contratos que se celebren durante la vigencia de la presente declaratoria de urgencia manifiesta se someterán a lo dispuesto en el artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO QUINTO: Una vez celebrados los contratos originados en la Urgencia Manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes y pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Departamental, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. [...]» (sic)

Finalmente, en cuanto a otras actuaciones adelantadas, mencionó:

De la **Secretaría de Educación Departamental** de Norte de Santander, se tomaron las siguientes medidas o acciones:

- Se tomaron unas medidas para garantizar la prestación del servicio Educativo en la Zona del Conflicto armado, y se expidió la siguiente Resolución: Resolución No. 000210 del 17 de enero de 2025 **“Por la cual se modifica el calendario académico para la vigencia del año lectivo 2025 que regirá en los establecimientos educativos oficiales de Norte de Santander que tienen alteración del orden público”**. Anexo (3 folios).
- En razón de los hechos de alteración de orden público, que se presentaron desde el día 15 de enero de 2025, y orientados a garantizar la prestación del servicio educativo, y que conllevo a una reunión celebrada el día 24 de enero de 2025, a razón del Comité de Emergencia Departamental, creado en el marco del Decreto No. 000042 del 20 de enero de 2025 **“Por el cual se declara la situación especial de orden público por emergencia social y económica en el Departamento Norte de Santander por los hechos humanitarios en la Subregión del Catatumbo”**, y con llevo como resultado la **Circular No. 0015 del 24 de enero de 2025**. Anexo (4 folios).
- **Informe de los Albergues**, La siguiente información se adquirió mediante recorrido realizado por funcionarios de la secretaria de educación por los diferentes albergues de los municipios de Cúcuta, Ocaña y Tibú, se entrevistó a cada acudiente o responsable del menor tomando unos datos básicos del menor. Es importante tener presente que esta cifra por municipio cambia diariamente a razón de que las familias se están devolviendo para su lugar de residencia.

CUCUTA	632
CUCUTA / DONDE UN FAMILIAR	155
CUCUTA / ESTADIO GENERAL SANTANDER	8
CUCUTA / HOTEL ACORA	13
CUCUTA / HOTEL CAVALIER	11
CUCUTA / HOTEL DAYAMAR	14
CUCUTA / HOTEL EL ZULIA	24
CUCUTA / HOTEL IMPERIAL	24
CUCUTA / HOTEL KENNER	10
CUCUTA / HOTEL PORTAL PLUS	10
CUCUTA / HOTEL SANTA ELENA PLAZA	4
CUCUTA / HOTEL VILLA REAL	4
CUCUTA/ HOTEL UNICO INTERNACIONAL	5
OTRO/BARRIO CIUDAD DE CUCUTA	350
OCAÑA	274
OCAÑA / ALBERGUE ARGELINO DURAN QUINTERO	105
OCAÑA / ALBERGUE CENTRO VIDA	34
OCAÑA / ALBERGUE HOGAR DE LA MISERICORDIA	14
OCAÑA / ALBERGUE JESUS VIVE	23
OCAÑA / ALBERGUE NUEVA ESPAÑA	24
OCAÑA / ALBERGUE PLAZA DE FERIAS	16
OCAÑA / HATILLO	9
OCAÑA / SANTA CLARA	2
OTRO	47
TIBU	100
CUCUTA / DONDE UN FAMILIAR	4
CUCUTA / HOTEL ACORA	3
CUCUTA / HOTEL CAVALIER	1
CUCUTA / HOTEL KENNER	1
CUCUTA / HOTEL VILLA REAL	2
OTRO	15
TIBU / CASA DE LA CULTURA	12
TIBU / CLUB LA MECHITA	51
TIBU / DONDE UN FAMILIAR	3
TIBU / HOGAR DE PASO PAPA FRANCISCO	4
TIBU / SEMINARIO	4

- Se implemento en un bien inmueble en condición de arriendo para poner en funcionamiento las **Aulas Temporales para la Paz**, para restablecer a los niños y niñas el derecho a la educación. Relaciono informe (1 folio).

Por parte del **Programa de Alimentación Escolar** del Departamento Norte de Santander-PAE, se ha realizado lo siguiente:

Inclusión Alternativas Técnicas para Atender la Situación Humanitaria del Catatumbo desde el Programa de Alimentación Escolar- PAE.

En el marco de la situación de los hechos humanitarios en la subregión del Catatumbo, la ETC para evitar la deserción escolar ante el desplazamiento de los NNAJ de los municipios del Catatumbo a los diferentes municipios del Departamento donde se encuentran alojados, en aras de que estas situaciones no afecten la Permanencia Educativa y evitar la deserción escolar, el programa de alimentación escolar, acata las orientaciones de la Secretaría de Educación Departamental, para continuar con la prestación del servicio en los espacios de aprendizaje para los NNAJ a través de la estrategia denominada "AULAS TEMPORALES EN EMERGENCIA" en aquellos municipios donde se encuentren personas en alojamiento temporal, dispuestos para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar.

Se continua suministrando un complemento alimentario a cada uno de los escolares bien sea bajo la modalidad preparado en sitio almuerzo - PS, Comida Caliente Transportada-CCT- almuerzo e industrializada, a cada uno de los escolares focalizados, en el espacio adecuado para atender estos NNAJ matriculados en las instituciones educativas oficiales, rurales y urbanas, en los 39 municipios no certificados del Departamento Norte de Santander, con la excepción de que este servicio se deberá prestar por parte del operador en las AULAS TEMPORALES EN EMERGENCIA determinados por la Secretaria de Educación Departamental en los diferentes municipios del Departamento donde se encenfran alojados.

Al día de hoy 30 de enero del 2025, están puestas en marcha estas aulas, con esta atención:



Radicado: 11001-03-15-000-2025-00223-00 (Acum. 11001-03-15-000-2025-00439-00)
Demandante: Germán Calderón España y otros

AULAS TEMPORALES DE EMERGENCIA		
MUNICIPIO	MODALIDAD DE RACIÓN SUMINISTRADA	CANTIDAD DE NNJA ATENDIDOS
CÚCUTA	Comida Caliente Transportada.	302
OCAÑA	Preparado en sitio - almuerzo	274

108.7. El *Ministerio de Educación Nacional* señaló que:

«[...] En el marco de la emergencia educativa causada por el conflicto armado en el Catatumbo, el Ministerio de Educación Nacional sostuvo los días 22, 23, 24 y 27 de enero del año en curso reuniones con la Secretaría de Educación de Norte de Santander, Secretaría de Educación de Cúcuta, Gobernador del Departamento, organizaciones internacionales como UNICEF y el Consejo Noruego para Refugiados, representantes de sindicatos, Personería y procuraduría. Dicha reunión tuvo por propósito acompañar a las entidades territoriales de Norte de Santander y Cúcuta en el contexto de la emergencia, abordando 4 temas principales

- Situación en la Región del Catatumbo
- Estrategias de Respuesta
- Retos Locales
- Diagnósticos Institucionales

Es así que dentro de las medidas Disposición del colegio temporal para la Paz en la ciudad de Cúcuta por parte de la Gobernación en un predio alquilado al respaldo de la gobernación con una capacidad de 800 estudiantes aproximadamente.

Igualmente, se realizó un diagnóstico del cual se extrae:

- Se requiere determinar las condiciones variables por institución educativa:
 - Instituciones en calma listas para presencialidad. (corte 25 de enero)

DATOS DE EE PARA INICIO DE CLASES	
Normalidad	35
Progresivamente	19
No presencialidad	20
No responden	12
TOTAL	86

- Ubicación de estudiantes en los alojamientos temporales permanentemente. Ultimo corte 26 de enero
- Los municipios de Tibu y Teorama presentan riesgos de seguridad en la ruralidad limitando el inicio presencial
- Modelos educativos adaptados a contextos locales: guías, virtualidad y alternancia. Sin embargo la virtualidad no es viable por las dificultades de conectividad y existencia de equipos de cómputo.
- En la SEM Cúcuta las 10 sedes de la IE Rafael Garcia Herreros programaron el inicio de clases el 27 de enero, en esta IE implementan alrededor de 27 centros de Interés, solicitan revisar la posibilidad de apoyar el fortalecimiento de los centros de interés (materiales, dotación deportiva, tutores).

Así mismo, se identificaron los siguientes impactos:



- Impacto del conflicto armado:
 - 36,000 desplazados; 10 municipios afectados.
 - Más de 12,000 personas confinadas.
- Afectación educativa:
 - 80 instituciones, 1,200 docentes y 46,298 estudiantes afectados.
 - Migración de docentes, directivos docentes y administrativos (corte 21 de enero)
 - [...]
- Necesidades prioritarias identificadas:
 - Transporte escolar, alimentación, dotación de menaje para restaurantes escolares, dotaciones pedagógicas para flexibilización del currículo y kits escolares, aulas móviles, equipos de cómputo, y apoyo psicosocial (primeros auxilios psicológicos) y fortalecimiento de la orientación escolar.

hecho el diagnóstico referenciado, se proponen como alternativas para atender al situación:

- Propuestas:
 - Implementación de aulas móviles, docentes itinerantes y estrategias educativas flexibles.
 - Identificación de condiciones para clases presenciales o alternativas híbridas/remotas.
 - Rutas escolares desde alojamientos temporales a Establecimientos educativos
 - Flexibilización y fortalecimiento del PAE
 - Alineación con el Ministerio de Educación para garantizar el derecho a la educación en emergencias.
- Clúster de educación en emergencia:
 1. UNICEF apoya en la sistematización de datos y diagnósticos locales.
 2. El Consejo Noruego para Refugiados colabora con soluciones temporales para infraestructura educativa. [...]

108.8. El *departamento del Cesar* rindió informe acerca de sus actuaciones, así:

«[...] En el marco de dicha estrategia, el departamento del Cesar, durante la vigencia 2025, se ha comprometido a garantizar los componentes de alimentación, alojamiento transitorio, atención médica de emergencia y atención psicosocial de emergencia, a través del programa PAPSIVI, y transporte de emergencia, los cuales son garantizados a través de un operador logístico para todos los municipios del departamento con sujeción al monto presupuestal dispuesto para ello.

La ruta de acceso a este mecanismo de ayuda será procedente en los casos en los que la respectiva entidad territorial municipal **haya agotado** su capacidad de respuesta planeada en la vigencia fiscal respectiva, por lo cual recibirán apoyo subsidiario establecido en la estrategia de corresponsabilidad.

Por otro lado, la atención humanitaria es la medida asistencial prevista en los artículos 62, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, y un derecho que tienen las personas y los hogares víctimas del desplazamiento forzado, dirigido a mitigar o suplir temporalmente las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado. Esta Atención Humanitaria, se brinda a la población víctima de desplazamiento, con el objeto de garantizar los mínimos en alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima), de acuerdo con las condiciones del hogar después de la ocurrencia del hecho victimizante (vulnerabilidad producto del hecho victimizante), así mismo analizar las condiciones de vulnerabilidad y capacidad monetaria para el goce efectivo de sus derechos.



De acuerdo con lo expuesto, la Gobernación del Cesar cuando sea notificado del agotamiento de los recursos por parte de las Alcaldías, realizará todas las acciones pertinentes y conducentes con la finalidad de entregar la atención humanitaria inmediata. [...]» (sic).

108.9. La *Procuraduría Regional de Instrucción de Norte de Santander*, respecto de sus actuaciones preventivas en la región del Catatumbo, con ocasión de la grave situación humanitaria presentada desde el 16 de enero de 2025, informó:

«[...] en concordancia con la Circular N° 010 de 2024 donde se efectuó un llamado desde la Procuraduría General de la Nación a las entidades con el fin de que se optimice el uso de los recursos del Sistema General de Regalías y se dé un impacto positivo para la población en la cual va dirigida, recomendando a los sujetos involucrados en la gestión de estos recursos para que de manera prioritaria gestionen estas inversiones, proyectos y acciones para que contribuyan a la reducción de las Necesidades Básicas Insatisfechas y a obtener los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la crisis humanitaria presentada en el Departamento de Norte de Santander.

Por lo tanto, desde esta Procuraduría Regional de Instrucción se instó a la Gobernación de Norte de Santander para que se tenga como prioridad la inversión de proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de acceso a los servicios públicos, reducción del hacinamiento, acceso a la educación, generación o alternativas de empleo y oportunidades económicas, como también condiciones de vivienda las víctimas del conflicto armado. Del mismo modo, se solicitó informar para hacer seguimiento sobre qué proyectos, acuerdos, convenios, procesos de contratación se encuentran en etapa de planeación, trámite y ejecución que involucren recursos del sistema general de regalías para la atención a la crisis humanitaria y lo que se derive de ello.

No menos importante, se remiten los soportes de lo siguiente;

- Días previos a la situación de orden público que desencadenó el desplazamiento masivo de la población del Catatumbo derivado de los combates entre ELN y FARC el 16 de enero de 2025, se requirió a las autoridades de policía, ejército y secretaria de seguridad del departamento, información respecto de las actuaciones desplegadas en el marco de sus competencias, para la garantía de los corredores viales en Norte de Santander.
- Desde el día 16 de enero de 2025 en que se desencadenó la crisis humanitaria, una vez instalado el puesto de mando unificado el 17 de enero, se han hecho presencia constante por parte de la Procuraduría Regional de Instrucción de Norte de Santander, a fin de realizar seguimiento preventivo a la garantía de atención y asistencias de las víctimas por desplazamiento forzando y la respuesta de las entidades competentes.
- Requerimiento remitido a la secretaría de educación departamental, por el cual se solicita información respecto a las instituciones educativas en las cuales se han suspendido clases, niños, niñas y adolescentes afectados y estrategias establecida por la SED para mitigar los efectos de la situación actual, frente a la afectación en docentes y estudiantes.
- Requerimiento remitido a la registraduría delegada para Norte de Santander, para la realización del acompañamiento con carácter de urgencia, en los sitios dispuestos en la ciudad de Cúcuta en el estadio General Santander y el municipio de Ocaña, dada la identificación personas, entre ellos menores de edad sin registro e identificación.
- Requerimiento a la Gobernación de Norte de Santander, frente a las actuaciones desplegadas para la atención de la comunidad Motilón Barí.
- Requerimiento remitido a la dirección seccional de Migración Colombia frente a las actuaciones desplegadas en el marco de sus competencias, para la atención de la población migrante víctima desplazamiento forzada en los municipios, especialmente en los de mayor recepción como Cúcuta, Ocaña y Tibú. [...]» (sic)



108.10. La *Personería Municipal de San José de Cúcuta* señaló:

«[...] Frente al tema objeto de controversia esta Personería junto con la defensoría del pueblo, la Procuraduría, y la alcaldía Municipal entre otras entidades hemos realizado un esquema de atención a la población desplazada, con miras a garantizar el otorgamiento de la ayuda humanitaria inmediata, previa la toma de las declaraciones con sus respectivos censo, en los puntos de atención, ubicados inicialmente en la alcaldía municipal, el estadio general Santander, el centro tecnológico de Cúcuta y al día de hoy en las instalaciones de la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría.

[...]

El censo fue abierto el día 18 de enero y se cerró el 3 de febrero del año en cursos, en una labor que implicó voluntariado adicional para la incapacidad humana de atender con funcionarios solamente la emergencia, en el cuadro adjunto podrá observarse el día a día de la llegada de familias a la ciudad e Cúcuta situación objeto de ésta documentación que implicó trabajar desde la 6 de la mañana hasta horas de la madrugada en varias oportunidades.

Ahora bien en lo que tiene que ver con la atención humanitaria inmediata la alcaldía municipal a través de la oficina de posconflicto y cultura de paz, con el apoyo ACNUR, la Cruz Rojas, Consejo Noruego para los refugiados entre otras entidades, se encargaron de brindar esta ayuda humanitaria en los componentes de Alojamiento, Transporte, Kit alimentario y de Aseo entre otros; posteriormente se unió la UARIV. [...]». (sic)

108.11. La *UARIV*, en cuanto a la atención a población desplazada correspondiente a la vigencia 2025, informó:

«[...] En atención a la emergencia humanitaria que presenta la región del Catatumbo, la Unidad para las Víctimas ha dispuesto funcionarios y colaboradores en el territorio para la coordinación de la atención de la emergencia, participación de espacios convocados por las EETT y del orden Nacional, así como la distribución de la ayuda humanitaria.

Es por ello que, los recursos destinados para atender las emergencia de la región del Catatumbo provienen del proyecto de inversión Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel Nacional con código BPIN 2021011000134, el monto asignado para esta medida de ayuda humanitaria en especie es de \$ 30.428.554.682,00, para atender las emergencias a nivel nacional durante la vigencia 2025, en ese sentido, las ayudas humanitarias entregadas a esta región hacen parte de dicho monto, ahora bien, en el periodo comprendido del 01 de enero de 2025 al 05 de febrero del 2025 se han realizado las siguientes entregas:

EJECUCION AHÍ ESPECIE CATATUMBO VIGENCIA 2025					
DAN E	DEPARTAMENT O	MUNICIPI O	KITS (Alimentos y aseo)	PERSONA S	PESO (TONELADAS)
54001	NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	1.751	3502	82.238
54250	NORTE DE SANTANDER	EL TARRA	760	1520	37.829
54498	NORTE DE SANTANDER	OCAÑA	1256	2512	60.958
54720	NORTE DE SANTANDER	SARDINATA	47	94	2.115
54810	NORTE DE SANTANDER	TIBU	875	1750	45.220
Total general			4.689	9378	228.360

Fuente: Unidad para las Víctimas. SPAE. 0502202



Es importante de resaltar que, adicionalmente a los Kits de Alimentos y aseo, se han realizado entregas de elementos de habitad, que hacen parte de la totalidad de las toneladas entregadas reportadas en el cuadro anterior, los cuales se componen:

Elementos
Kit de vajilla
Cobijas
Colchonetas
Juegos de sábanas
Toldillos
Toallas
Pilas
Linternas
Velas
Kits de cocina

[...]». (sic)

109. De la información que antecede, es clara y evidente la vulneración de los derechos fundamentales de la población que ha sido desplazada en la región del Catatumbo, y algunos municipios aledaños (según se lee en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025), de la que se resalta con especial énfasis a sus niños, niñas y adolescentes; producto del desconocimiento del deber de protección contra toda forma de violencia física o moral por los grupos armados, al margen de la ley, cuyas acciones han desbordado la capacidad del Estado, al punto que se declaró el estado de conmoción en dicha zona. Esto con el fin de adoptar medidas urgentes para conjurar tal situación

110. Asimismo, se observa que la jurisprudencia y la ley han tenido una evolución radical e importante en cuanto a la protección de las víctimas del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, de la cual se resalta la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, y sus diferentes autos proferidos por su Sala Especial de Seguimiento, así como las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, esta última modificada por la 2421 de 2024.

111. Precisamente, en acatamiento de dicho desarrollo normativo y jurisprudencial, la Sala reconoce la gestión adelantada por las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal, así como de organizaciones privadas e internacionales, que componen el Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), en ejercicio del principio de coordinación interinstitucional, en favor de la población en condición de desplazamiento reciente (a partir de 16 de enero de 2025) en la región del Catatumbo, en especial de sus niños, niñas y adolescentes.

112. En este punto, es de distinguir la gestión adelantada por el ICBF en los municipios de Cúcuta, Ocaña, Tibú y Hacarí, de acuerdo con la información suministrada, en los siguientes términos:

«[...] Con este fin, el **18 de enero de 2024** se instaló el Comité de la Sala de Crisis para el Catatumbo, un espacio que garantiza que las intervenciones en la zona se realicen con la debida planeación, pertinencia y oportunidad con equipos en territorio y el despliegue de diez y ocho (18) Unidades Móviles. Desde su constitución, el comité ha celebrado seis



sesiones (18 de enero, 19 de enero, 20 de enero, 21 de enero, 24 de enero, 1 de febrero) y monitorea cuatro componentes fundamentales: (i) acceso a la alimentación; (ii) acompañamiento psicosocial; (c) verificación de derechos de niñas, niños y adolescentes; y, (iv) articulación de acciones derivadas de distintos Puestos de Mando Unificado (PMU).

Es importante destacar que, mediante este mecanismo, se gestionó la comisión del 20 de enero de 2025, para desplegar la oferta institucional que tiene el instituto en el Catatumbo. [...]. Se conformaron tres equipos integrados por 7 personas en Ocaña, 5 en Tibú y 3 en Cúcuta. Estas comisiones se desplazaron a territorio para coordinar y ejecutar acciones específicas de apoyo y protección a la infancia y adolescencia. Asimismo, se enviaron de inmediato por vía aérea 47.556 unidades de Bienestarina en presentación líquida y 17.845 unidades de Bienestarina en presentación en polvo.

Este acompañamiento permanente en los municipios de Ocaña, Tibú y Cúcuta, desde el inició de la situación de emergencia humanitaria por el desplazamiento masivo de personas, ha concentrado sus acciones en: (i) recorrido por cada uno de los albergues para garantizar la distribución de alimentación e insumos de ropa y aseo para niñas, niños y adolescentes y sus familias, revisión de minutas de alimentación, organización de comedores, seguimiento a la disposición de espacios y las condiciones de habitabilidad, identificación de acciones de urgencia de atención; (ii) diseño e implementación de actividades de recreación y acompañamiento de emergencias de salud y psicosocial de emergencia dirigido a niñas, niños, adolescentes y sus familias, pautas de convivencia y crianza; (iii) atención permanente con las autoridades administrativas para la verificación de derechos de niñas, niños y adolescentes y traslados en casos de emergencia; (iv) participación, seguimiento y cumplimiento de los compromisos asumidos por el ICBF en los PMU de Cúcuta y algunos de los otros territorios incluidos en la declaratoria de emergencia; diseño de una matriz de consolidación de información interna de atención del ICBF y otros instrumentos para garantizarla atención especialmente de los casos de alerta inmediata, mediante los cuales se reportan alertas diarias.

En respuesta a las necesidades de atención y prevención para los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o amenaza derivada del conflicto armado, se han implementado diversas acciones en el territorio. El 20 de enero de 2025, comenzó la comisión de atención liderada por la Directora de Adolescencia y Juventud, acompañada por un profesional técnico de Convivencia y Paz Escolar, junto al equipo de la Dirección de Familias y Comunidades. [...]». (sic)

113. Así, se observa que municipios como La Playa, San Calixto, Sardinata, Cúcuta, Ocaña, Tibú y Hacarí, y los departamentos de Norte de Santander y Cesar, en coordinación con el ICBF, la UARIV, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, y otras entidades, han adelantado diferentes gestiones de carácter urgente, inmediato e impostergable en favor de la población en condición de desplazamiento reciente de la región del Catatumbo, en especial, de los niños, niñas y adolescentes.

114. Asimismo, es posible evidenciar que desde el sector defensa, Ejército y Policía Nacional, se han adelantado distintos cometidos en protección de la población civil, en aras de repeler las difíciles situaciones de violencia por parte de los grupos al margen de la ley.

115. En materia de educación, se acreditaron las gestiones adelantadas por las autoridades pertinentes del sector nacional, en coordinación con los departamentos



y municipios en aras de restablecer a los niños, niñas y adolescentes su derecho, como, por ejemplo, la implementaciones de *Aulas Temporales para la Paz* y *Aulas Temporales de Emergencia* en aquellos municipios en donde se encuentren menores en alojamiento temporal, «dispuestos para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar».

116. A juicio de la Sala, si bien es un hecho cierto y notorio la vulneración de los derechos fundamentales de la **población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, en especial de sus niños, niñas y adolescentes** que hace procedente su amparo, no se puede desconocer las acciones adelantadas por diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipales acreditadas al proceso, las cuales, pese, a que lejos están de permitir declarar una cesación de dicha afectación, sí han contribuido en el inicio del proceso de restablecimiento de aquellos, en los términos de la jurisprudencia y normativa vigente.

117. Ello, en razón a la realización de los censos correspondientes, y entregas de las ayudas inmediatas y humanitarias de emergencia, según se informó respecto de los municipios de La Playa, San Calixto, Sardinata, Cúcuta, Ocaña, Tibú y Hacarí, razón por la cual, en lo que a estos entes municipales se refiere, se les exhortará con el fin de que continúen con las realización de las actividades pertinentes, en favor de su población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, en especial de los niños, niñas y adolescentes.

118. Ahora, en cuanto a los municipios que no rindieron informe, por ausencia de información al respecto, se les ordenará que, si a la fecha no lo hubieren hecho, inicien de manera inmediata con los censos correspondientes de su población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, y así, la ruta respectiva en aras de garantizarse el acceso a las ayudas inmediatas, y de urgencia humanitaria.

119. A la UARIV, a los ministerios del Interior, de Salud y Protección Social, del Deporte, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Trabajo, de la Igualdad y de Educación Nacional, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio se les exhortará para que, en el término de quince (15) días contado a partir de la notificación de esta providencia, en el ejercicio de sus competencias legales y dentro del principio de colaboración armónica, implementen las medidas humanitarias en favor de la población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo caracterizadas con un enfoque diferencial en lo que a niños, niñas y adolescentes por encontrarse en condición de “emergencia”¹⁰⁸, las cuales tendrán prevalencia

¹⁰⁸ Artículo 58 del Código de Infancia y Adolescencia, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012.



constitucional, en aras de lograr su protección integral y el restablecimiento de sus derechos.

3. Conclusión

120. De conformidad con lo expuesto, la Sala amparará los derechos fundamentales de la población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, en especial de sus niños, niñas y adolescentes, consecuencia del actuar de grupos al margen de la ley.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. Negar la solicitud de desvinculación propuesta por el departamento de Norte de Santander, los municipios de Teorema, El Tarra, San Calixto, Ocaña y Villa del Rosario, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Deporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de la Igualdad, el Ministerio de Educación Nacional, la Policía Nacional, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Desvincular a la Comisión de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) del presente trámite constitucional, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. Para efectos de su notificación, tener como canal diplomático al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tercero: Amparar los derechos fundamentales de la población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, en especial de sus niños, niñas y adolescentes, desconocidos por grupos al margen de la ley, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia:

- (i) exhortar a los municipios de La Playa, San Calixto, Sardinata, Cúcuta, Ocaña, Tibú, Hacarí y González, con el fin de que continúen con la realización de las actividades pertinentes, en favor de su población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, en especial de los niños, niñas y adolescentes;



- (ii) ordenar a los municipios de Teorama, El Tarra, Ábrego, El Carmen, Convención, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander y Río de Oro que, si a la fecha no lo hubieren hecho, inicien de forma inmediata con los censos correspondientes de su población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, y posterior a ello, la ruta respectiva en aras de garantizarles el acceso a las ayudas inmediatas, y de urgencia humanitaria; y
- (iii) exhortar a la UARIV, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio del Deporte, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de la Igualdad, al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio para que, en el término de quince (15) días contado a partir de la notificación de esta providencia, en el ejercicio de sus competencias legales y dentro del principio de colaboración armónica, implementen las medidas humanitarias en favor de la población en condición de desplazamiento reciente en la región del Catatumbo, caracterizadas con un enfoque diferencial en lo que a niños, niñas y adolescentes por encontrarse en condición de "emergencia" se refiere, quienes tendrán prevalencia constitucional, en aras de lograr su protección integral y el restablecimiento de sus derechos.

Cuarto. Notificar a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto. Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado Electrónicamente

Con salvamento
ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado Electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado Electrónicamente

LXRR

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo Samai, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>