

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004

AUTO 634 de 2018

Referencia: Convocatoria a Audiencia Pública en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el Reglamento de la Corte Constitucional¹, profiere la presente providencia con fundamento en las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado, 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 destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.
2. De acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el*

¹ El Reglamento de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015) en su artículo 5 dispone: *“Compete a la Sala Plena de la Corte Constitucional (...) p) decidir sobre la convocatoria a audiencias públicas y fijar su fecha, hora y lugar”, para dichos efectos, “La Sala Plena de la Corte, a solicitud de cualquier Magistrado, por mayoría de los asistentes y teniendo en cuenta los antecedentes del acto objeto de juzgamiento constitucional y la importancia y complejidad de los temas, convocará a Audiencia Pública a las personas que deban intervenir en ellas de acuerdo con la ley y fijará su fecha, hora y lugar. Las citaciones a las personas y la organización de la audiencia corresponderá al Magistrado sustanciador”* (art. 67).

derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, la Corte Constitucional conserva la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas, y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Para tal efecto, esta Corporación conformó la Sala Especial de Seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, como órgano especializado de la Sala Plena encargado de valorar los elementos aportados por el Gobierno Nacional, los Órganos de Control, la población desplazada y los demás intervinientes en el proceso, con el objetivo de evidenciar los avances y resultados en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional².

3. Con este propósito, la Corte Constitucional ha precisado los parámetros del seguimiento y criterios para determinar que se ha alcanzado un estado de cosas acorde al orden constitucional para la población desplazada³. Estos parámetros y criterios: (i) delimitan el seguimiento que efectúa esta Sala Especial, en pleno respeto de la separación de poderes de las ramas del poder público; y (ii) establecen que la garantía de los derechos de la población desplazada, es el criterio principal que orienta el seguimiento.

4. En el **Auto 008 de 2009**, esta Corporación precisó cinco ejes temáticos que deben ser tenidos en cuenta al momento de evaluar la superación del ECI y, en consecuencia, advirtió que el Gobierno Nacional debe demostrar⁴:

- i. El goce efectivo de derechos de un alto porcentaje de la población desplazada, así como las condiciones para mantener el resultado y avanzar sosteniblemente en la garantía de los derechos de la misma;
- ii. La corrección de las causas estructurales del ECI, asociadas a la insuficiencia de recursos y deficiente capacidad institucional en el nivel nacional y territorial;
- iii. La conducencia de las políticas públicas, relacionadas con los derechos constitucionales de la población desplazada, al logro del goce efectivo de derechos, lo cual implica: (a) la orientación racional (idoneidad) de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y, (b) la incorporación del enfoque diferencial, en relación con los niños, niñas y adolescentes,

² Acta Sala Plena No.19 del 1 de abril de 2009.

³ La Sala Especial en diversos momentos del seguimiento ha precisado las pautas y parámetros relevantes para evaluar los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Autos 176, 177 y 178 del 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 218 del 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 008 del 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 219 del 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Consideración 18.

indígenas, afrodescendientes, mujeres, personas mayores y personas con discapacidad;

- iv. Las condiciones para que la población desplazada y las organizaciones de la sociedad civil participen de forma oportuna y efectiva en las decisiones que los afectan;
- v. La contribución de las entidades territoriales a la superación del ECI.

En relación con la demostración de avances en estos ejes, la Corte precisó que los correctivos que adopten las autoridades nacionales y territoriales para superar las falencias que dieron lugar a la declaratoria del ECI, deben tener un *impacto* en la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada, y que las *metas* fijadas para la superación deben tener como referente esa garantía⁵.

5. En consonancia con lo anterior, los **Autos 385 de 2010 y 219 de 2011**, fueron enfáticos en señalar que la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de nuevas y mejores normas, el diseño y ejecución de mejores políticas públicas o el simple paso del tiempo no son criterios concluyentes, por sí mismos, para dar por superado el ECI.

6. Posteriormente, el **Auto 373 de 2016**, a partir de los parámetros y criterios previamente enunciados, estableció *umbrales* (metas) que se deben alcanzar en cada derecho para poder determinar cuándo se ha alcanzado un estado de cosas acorde al orden constitucional⁶. Estos umbrales se definen en razón del tipo de derecho, considerando su título jurídico, alcance y su razón de ser⁷.

7. Por su parte, considerando que el papel del juez constitucional “*se fundamenta, en última instancia, en el nivel de cumplimiento dado a las órdenes estructurales proferidas (alto, medio, bajo o incumplimiento)*”, se determinó

⁵ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento Jurídico No. 33.

⁶ Al respecto, la Corte precisó que los criterios para el levantamiento del ECI no son necesariamente los mismos para determinar cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional.

⁷ Corte Constitucional. autos 119 de 2013 y 373 de 2016. En estos pronunciamientos, la Sala Especial explicó las diferencias a nivel “*institucional, del título, del alcance, y de la razón de ser, entre el conjunto de derechos que se fundamentan en la situación fáctica que atraviesa la población desplazada por la violencia, de una parte, y aquellos derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los que goza esa población por ser víctimas de un delito que implica una violación masiva a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de la otra*”. Auto 119 de 2013. Pág. 15. En la misma dirección, la Sala Plena de esta Corporación, tanto en sede de constitucionalidad como en unificación de tutela, ha resaltado las diferencias de título, alcance y razón de ser de los derechos de los que gozan las personas desplazadas por la violencia y las víctimas. La aplicación del “*principio de distinción*” implica diferenciar si el origen de la obligación radica en la atención de una situación de emergencia y vulnerabilidad, en la garantía de prestaciones sociales y económicas, o en el marco de las medidas a las que tienen derecho como parte de la justicia transicional, reiterando que no se pueden mezclar unas con otras. Ver. Corte Constitucional. SU-254 del 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas; C-912 de 2013 M.P. María Victoria Calle; C-280 de 2013 M.P. Nilson Pinilla, entre otras.

que la necesidad de intervención excepcional del juez constitucional se sustenta en la demostración de cumplimiento de órdenes, en consideración a la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales. En consecuencia, cuando se verifique un *nivel de cumplimiento medio o alto* en la superación del bloqueo institucional o práctica inconstitucional, la intervención del juez constitucional será leve; por su parte, si el *nivel de cumplimiento es bajo* o se presenta un *incumplimiento*, ante la persistencia de dichos bloqueos o prácticas, la intervención del juez constitucional será mayor⁸.

8. En síntesis, el seguimiento y valoración del Estado de Cosas Inconstitucional, se efectúa en consideración de los siguientes elementos:

- i. En relación con la primera causa de la declaratoria, esto es, la vulneración masiva, prolongada y reiterada de los derechos de la población desplazada, el criterio que orienta el seguimiento, es la demostración del restablecimiento y garantía de sus derechos. Por tanto, considerando la magnitud de la vulneración de derechos, el Gobierno Nacional debe demostrar la garantía efectiva de los derechos de un alto porcentaje de la población desplazada. Para tal efecto, se consideran: (i) los resultados de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos; (ii) el análisis de los mismos, en relación con los umbrales para superar el ECI⁹; y, (iii) la sostenibilidad de los avances en la garantía de derechos con fundamento en los dos elementos previamente enunciados.
- ii. Respecto del segundo factor, relacionado con la falta de correspondencia entre las normas y políticas con la capacidad institucional y presupuestal nacional y territorial para atender, asistir y reparar a la población desplazada, el parámetro de seguimiento es la demostración de la corrección de estas causas estructurales del ECI. Puntualmente, ésta Corporación examina la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que dan lugar a la intervención del juez constitucional, asociadas al cumplimiento de las órdenes impartidas para superarlas.

En todo caso, tal como lo ha reiterado esta Corporación, estos parámetros deben ser entendidos e interpretados en función del criterio principal, esto es, la garantía de los derechos de la población desplazada. En este sentido, *“las medidas que adopten las autoridades para superar las falencias estructurales que afectan la capacidad institucional deben tener un impacto directo, claro e*

⁸ Los niveles de cumplimiento de órdenes complejas encaminadas a la protección de los derechos fundamentales fueron tratados por la Corte Constitucional en diferentes momentos. Inicialmente, respecto de la situación de la población desplazada, estos niveles fueron fijados en el Auto 185 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; en cuanto a la protección de las personas que requieren servicios de salud, se abordaron en el Auto 226 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; respecto del Estado de Cosas Inconstitucional declarado sobre la situación de la población privada de la libertad, fueron usados en la Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

⁹ Los umbrales son puntos de referencia para determinar el avance en la protección y satisfacción de los derechos fundamentales de la población desplazada.

indiscutible en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y deben garantizar que se va a avanzar en la meta de que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales”¹⁰. (Énfasis fuera del texto original).

Convocatoria a Audiencia Pública

9. La naturaleza dialógica del proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, la cual tiene por objeto alcanzar un estado de cosas ajustado al orden constitucional vigente, permite que la Sala Especial de Seguimiento valore el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a partir de la triangulación y análisis integral de la información: (i) aportada por el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, los organismos de control, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, los acompañantes del proceso y la población desplazada; (ii) presentada en las sesiones técnicas y audiencias públicas convocadas en el marco del seguimiento; y, (iii) recopilada en las visitas a terreno, realizadas desde 2015, con el objetivo de identificar los diferentes niveles de avance en la superación al ECI en el nivel territorial¹¹.

10. El Gobierno Nacional, en el Informe Anual 2018, reconoció los resultados positivos de este diálogo, indicando como un aspecto relevante en la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado:

"el fortalecimiento del diálogo con la Corte Constitucional a través de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en el marco del principio de colaboración armónica, que le ha permitido al Estado focalizar sus esfuerzos para superar los obstáculos identificados, y así satisfacer y garantizar en mayor medida los derechos de la población víctima del conflicto armado interno. Este ejercicio estatal de ejecución y seguimiento a los logros, retos y dificultades ha permitido avanzar sin precedentes en la implementación de las medidas de atención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición, logrando atender progresivamente a un mayor número de víctimas”¹².

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 Consideración 1.3.

¹¹ En coordinación con la Defensoría del Pueblo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y la Procuraduría General de la Nación, la Sala Especial ha realizado catorce visitas a terreno (cuatro en 2015, una en 2016, ocho en 2017 y una en 2018), con el objetivo de conocer los avances, rezagos y retrocesos en la garantía de los derechos de la población desplazada en varias zonas del país, constatando los diferentes niveles de avance territorial en la superación del ECI. La autorización de estas visitas se hizo mediante Autos: (i) **248 de 2015** (Oriente Antioqueño, Catatumbo, Chocó y Córdoba); (ii) **437 de 2016** (Sub región del Litoral del San Juan, en los departamentos de Chocó y Valle del Cauca) (iii) **482 de 2017** Altos de Cazucá y Altos de la Florida, Cundinamarca; Soacha, Usme y Bogotá, Cundinamarca; Costa Pacífica Nariñense; Alto, Medio y Bajo Baudó, Chocó; La Gabarra, Tibú y Cúcuta, Norte de Santander; Juradó, Bahía Solano y Nuquí, Chocó; Bajo Atrato, Chocó; Magdalena Medio, Santander y Bolívar; y (iv) **555 de 2018** (Putumayo).

¹² Informe Anual del Gobierno Nacional, 2018. Este informe, fue puesto a disposición de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas

11. Particularmente, las audiencias públicas posibilitan la identificación de los avances y retos en la garantía de los derechos de la población desplazada, en el marco de un diálogo constructivo entre las autoridades nacionales y locales, los Organismos de Control, las víctimas, los acompañantes del proceso y las organizaciones de la sociedad civil.

12. Con este propósito, la Sala Plena de la Corte Constitucional convoca una Audiencia Pública que se enmarca en un contexto en el que se identifican retos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y al mismo tiempo, se reconocen importantes avances en el marco del seguimiento.

Contexto actual

En relación con las causas del desplazamiento y las medidas adoptadas para prevenir su ocurrencia y proteger los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad personal de la población desplazada

13. La declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional estuvo enmarcada en un contexto de agudización del conflicto armado y la violencia¹³. Las emergencias por desplazamiento alcanzaron su punto más crítico entre los años 2000 y 2002, período en el que, cada año, en promedio se desplazaron más de 670.000 personas¹⁴, provenientes del 99% de los municipios de Colombia¹⁵. El promedio anual durante 2009 y 2014 se mantuvo en 480.000 víctimas de desplazamiento, cifras que presentaron un importante descenso durante 2015 y 2017, período en el cual el promedio de expulsión anual se sitúa en 154.000 personas¹⁶.

14. En este contexto, si bien la magnitud del desplazamiento no es la misma que se presentaba al momento de la declaratoria, en años recientes, los escenarios de riesgo que afrontan las comunidades, en algunas zonas del país, presentan transformaciones asociadas a los cambios en las dinámicas de la violencia y el conflicto armado en Colombia.

para los Refugiados (ACNUR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR), para que remitieran a esta Sala un pronunciamiento sobre el contenido del mismo, en concordancia con la naturaleza dialógica de este proceso de seguimiento. Auto 509 de 2018.

¹³ Rodríguez, Cesar y Rodríguez Diana. *Cortes y Cambio Social*. DeJusticia. (2010). Págs. 67-69.

¹⁴ Red Nacional de Información *Número de personas desplazadas por año*. Fecha de corte: 1 de septiembre de 2018. Consultado el 22 de septiembre de 2018.

¹⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada*. (2015). Pág. 16.

¹⁶ Red Nacional de Información *Número de personas desplazadas por año*. Fecha de corte: 1 de septiembre de 2018. Consultado el 22 de septiembre de 2018.

15. Los informes allegados a esta Sala Especial por la Procuraduría General de la Nación¹⁷; la Defensoría del Pueblo¹⁸; la Contraloría General de la República¹⁹; la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (CSMLV)²⁰; la sociedad civil²¹; y las oficinas de los Altos Comisionados de las Naciones Unidas para los Refugiados²² y para los Derechos Humanos²³, advierten graves vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que se encuentran reflejadas en emergencias humanitarias como los desplazamientos masivos, restricciones a la movilidad, desplazamientos intraurbanos y asesinato a líderes y lideresas²⁴.

16. Durante el período 2015-2018, el desplazamiento forzado disminuyó en términos globales, pero los desplazamientos masivos registran un aumento constate²⁵. En este sentido, la Defensoría insiste en advertir que los territorios y

¹⁷ Procuraduría General de la Nación. *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*. (Abril de 2018).

¹⁸ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014); Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Derechos de las Comunidades en Riesgo y Situación de Desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo*. (2016); Defensoría del Pueblo. *Los invisibles del conflicto: adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente*. (Enero 2017); Defensoría del Pueblo. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. (Marzo de 2017); Defensoría del Pueblo. *Informe especial de riesgo: "Violencia y amenazas contra los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos"*. (30 de marzo de 2017); Defensoría del Pueblo. *Grave situación humanitaria en el departamento Nariño. (Sub-región Tumaco – Sanquianga, Telembi, Cordillera y zona de frontera)*. (octubre de 2017); Defensoría del Pueblo Regional Antioquia. *Informe trimestral profesionales en terreno, Casa de derechos, Bello vereda Granizal*. (2017); Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018).

¹⁹ Contraloría General de la República. *"Informe de Auditoría de Cumplimiento – Unidad Nacional de Protección"*. (Diciembre de 2017) y Contraloría General de la República. *"La protección de personas en Colombia. Análisis de los costos de esquemas de protección 2015-2017"*. (Junio de 2018).

²⁰ *Tercer informe de seguimiento al congreso de la República 2015-2016*. (19 de agosto de 2016).

²¹ CODHES. *Desplazamiento crece a pesar de tregua unilateral y des-escalamiento del conflicto. Informe desplazamiento 2015*. (2016); Somos Defensores. *¡AGÚZATE! Que nos están matando*. (2017); Amnistía Internacional. *Continúan los años de soledad. Colombia: Acuerdo de Paz y garantías de no repetición en Chocó*. (2017); Amnistía Internacional. *Informe 2017/18. Situación de los Derechos Humanos en el mundo*. (2018); Somos Defensores. *Piedra en el zapato*. (Febrero de 2018); CODHES. *Boletín número 94*. (Julio de 2018); CODHES. *Agresiones contra líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes en 2018*. (2018); Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y EcoAnalítica. *Estudio sobre confinamiento 2017-2018*. (2018).

²² ACNUR. *Situación Colombia*. (Febrero de 2017); ACNUR. *Informe de desplazamientos masivos 2017 (IDP)*. (Enero de 2018); ACNUR. *Informe de desplazamientos masivos 2018 (IDP)*. (Agosto de 2018); y ACNUR. *Informe de desplazamientos masivos 2018 (IDP)*. (13 de septiembre de 2018).

²³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/37/3/Add.3*. (2 de marzo de 2018).

²⁴ Desde 2015, la Defensoría del Pueblo registra las siguientes vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario: (i) combates con interposición de la población civil (i.e. Litoral San Juan-Chocó); (ii) ocupación de bienes de la población civil y de las comunidades, así como fuertes controles sobre las actividades cotidianas (i.e. Mosquera-Nariño); (iii) uso de artefactos explosivos e instalación extendida de MAP y MUSE por el ELN y las AGC, especialmente en territorios étnicos y caminos comunitarios, lo cual agudizó las situaciones de confinamiento y el riesgo de desplazamiento (i.e. Riosucio-Chocó); (iv) homicidios selectivos de la población civil de las comunidades en zonas de confrontación y disputa, particularmente de líderes y lideresas; (v) retenes ilegales y controles fluviales, lo cual generó situaciones de confinamiento y riesgo en la seguridad alimentaria de las comunidades (i.e. Baudóes-Chocó); (vi) secuestros (i.e. Roberto Payán-Nariño); (vii) controles sociales, concretamente en centros poblados, con el propósito de regular y determinar el flujo de la población; y (viii) reclutamiento de menores de edad. Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 26.

²⁵ La Defensoría del Pueblo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) advirtieron un aumento sostenido de estos eventos desde el 2016. En ese año, el ACNUR registró 47 eventos

comunidades históricamente afectados por el conflicto armado y la violencia, actualmente presentan situaciones de revictimización, especialmente debido a: (i) nuevos desplazamientos; (ii) restricciones a la movilidad; o (iii) imposibilidad de retornar o reubicarse²⁶.

17. La Corte Constitucional en el **Auto 373 de 2016** destacó los principales avances alcanzados por el Gobierno, como resultado de (i) la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el fortalecimiento de la ruta individual de protección; y (ii) la formulación y puesta en marcha de la ruta colectiva de protección. No obstante, en esta providencia se proferieron diferentes órdenes al Gobierno Nacional, con el objetivo de corregir fallas de la política pública dispuesta para la atención y la protección integral de la población desplazada, así como para eliminar *bloques institucionales y prácticas contrarias a la Constitución* que impiden el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en **Sentencia T-025 de 2004**.

18. En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional presentó diferentes informes, tanto específicos respecto de las órdenes del **Auto 373 de 2016** como transversales en función del **Auto del 11 de marzo de 2014**. En ellos expuso: (i) los principales resultados en materia de la política pública de prevención y protección; (ii) los resultados de las mediciones adelantadas en relación con los derechos a la vida, seguridad, integridad y libertad; y (iii) los diferentes cambios normativos generados con ocasión de las órdenes de la Corte Constitucional, las dinámicas de riesgo actuales, los problemas en materia de coordinación Nación-Territorio y el Acuerdo Final de Paz.

En relación con la garantía de los derechos de la población desplazada y el avance en su restablecimiento

19. En el marco del seguimiento a la superación del estado declarado se han presentado avances importantes que han sido reconocidos por esta Corporación a lo largo del proceso. Así por ejemplo, en la última valoración integral que se realizó mediante **Auto 373 de 2016**, esta Corporación identificó importantes avances en relación con algunos de los componentes de la política dirigidos a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En este sentido, se concluyó que *“en los componentes de participación y de registro las autoridades acreditaron un nivel de cumplimiento alto a la orden de realizar*

en total y una población afectada de casi 14.000 personas -ACNUR. *Situación Colombia. Febrero de 2017. Pág. 2-*. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre enero y diciembre de 2017 se presentaron 51 eventos donde se desplazaron 12.841 personas (3.602 familias) – *Defensoría del Pueblo Informe Anual Vigencia 2017. (28 de mayo de 2018). Págs. 33-34-*. Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados reportó 73 eventos y un total de 15.526 personas desplazadas (4.302 familias) en el mismo periodo – *ACNUR. Informe de desplazamientos masivos 2017. Enero de 2018. Pág. 1-*. En ambos casos, las regiones más afectadas fueron el pacífico colombiano (especialmente Chocó y Nariño), Catatumbo, suroriente antioqueño, Valle del Cauca.

²⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017. (28 de mayo de 2018). Pág. 16.*

ajustes importantes para avanzar en el Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada”.

20. Adicionalmente, se reconoció el impacto de las medidas adoptadas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en particular en relación con el derecho a la restitución, que pasó de estar en incumplimiento a un nivel alto de cumplimiento. A su vez, se evidenciaron avances sustanciales en materia de vivienda urbana, ayuda humanitaria y educación, que llevaron a concluir un cumplimiento medio a las órdenes proferidas.

Sin embargo, el examen evidenció que en materia de prevención y protección, vivienda rural, retornos y reubicaciones, y los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, el nivel de cumplimiento era bajo. Por su parte, en los componentes de generación de ingresos y protección de tierras se evidenció un incumplimiento.

Metodología de la Audiencia Pública

21. En razón con el contexto previamente referido, la Audiencia Pública que se convoca, tiene como objetivo identificar, a través del el diálogo entre el Gobierno Nacional, las autoridades locales, los Órganos de Control, la población desplazada y los acompañantes permanentes del proceso de seguimiento, el estado actual de:

- i. Los avances, obstáculos y retos en la garantía de los derechos de la población desplazada, en el marco de la superación del ECI declarado y los parámetros definidos para su levantamiento;
- ii. La forma, el ritmo, las metas y los mecanismos a través de los cuales el Gobierno Nacional avanzará en la garantía de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, se alcanzará un estado de cosas acorde al orden constitucional, con particular énfasis en aquellas facetas en las que el nivel de cumplimiento aun es deficiente;
- iii. El escenario y factores de riesgos asociados al desplazamiento y la respuesta estatal en torno a la protección de los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad personal de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento.

22. Teniendo en cuenta las razones previamente enunciadas, la audiencia estará dividida en dos (2) bloques temáticos, a saber:

- i. *Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado y política de prevención y protección*, como elemento fundamental para

garantizar los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad personal de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento;

- ii. *Restablecimiento de los derechos de la población desplazada*, como criterio central para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, bajo los parámetros y criterios definidos por esta Corporación²⁷.

Primer bloque temático

Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado

23. El primer bloque temático de esta audiencia tiene como objetivos específicos:

- i. Identificar las dinámicas del conflicto y la violencia que generan amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, seguridad, libertad e integridad personal de la población desplazada;
- ii. Analizar la respuesta institucional en el marco de la política de prevención y protección, en torno a las dinámicas actuales. En particular, los avances en la protección y prevención ante el desplazamiento forzado, así como los principales retos que se enfrentan en la actualidad y las estrategias a partir de las cuales se planea mitigar las situaciones de riesgo que afronta la población.

24. Para desarrollar estos objetivos específicos, se solicita a los intervinientes que hagan su presentación a partir de:

- i. El diagnóstico regional y subregional de las dinámicas del conflicto armado y la violencia que inciden en el desplazamiento forzado;
- ii. El análisis de la respuesta gubernamental de cara a sus obligaciones constitucionales, internacionales y legales en materia de prevención y protección ante violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en especial la de prevenir y proteger a toda la población de ser forzada a desplazarse.

En este orden de ideas, se solicita especialmente que las intervenciones se enfoquen en los siguientes elementos:

25. A los *Organismos de Control*, se les solicita concentrar su intervención en las acciones adelantadas en relación con los riesgos y retos identificados en

²⁷ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, “*restablecimiento de derechos*” es la situación en la cual las personas, comunidades y grupos étnicos han recuperado su autonomía para manejar y proyectar su vida, y por ende, cuentan con las condiciones materiales, sociales y psicosociales para el ejercicio de sus libertades públicas. Informe Anual 2017. Pág. 88.

la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la libertad e integridad personal, así como las acciones previstas para impulsar su remoción.

26. A los *acompañantes permanentes del proceso*, se les invita a concentrar su intervención en el análisis del contexto actual en relación con los riesgos y retos en la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la libertad e integridad personal.

27. A los *representantes territoriales de la población desplazada*, se les invita a que se refieran a las dinámicas de riesgo y desplazamiento que afectan sus territorios, comunidades o regiones; así como a la respuesta estatal ante dichas situaciones.

Para este propósito se convocarán cuatro (4) líderes de población desplazada de los municipios de Medellín, El Litoral del San Juan y Tumaco, así como de la región de El Catatumbo, de acuerdo con el siguiente contexto:

- i. *Catatumbo (Norte de Santander)*: Esta región reportó 23 desplazamientos masivos entre enero y agosto del año en curso²⁸. Es una de las regiones en donde persisten dinámicas de reconfiguración de actores armados que generan graves afectaciones sobre la población.
- ii. *Medellín (Antioquia)*: Como lo advirtió la Defensoría del Pueblo en su informe de mayo de 2018, entre enero y diciembre de 2017 se presentaron seis desplazamientos masivos intraurbanos. De ellos, cinco se registraron en Medellín²⁹.
- iii. *El Litoral del San Juan (Chocó)*: En este caso, se convocará a una autoridad indígena y otra afrodescendiente del municipio de El Litoral del San Juan en la medida en que son comunidades que sufrieron múltiples restricciones a la movilidad y desplazamientos, especialmente hacia el distrito de Buenaventura (Valle del Cauca)³⁰.
- iv. *Tumaco (Nariño)*: En particular se invitará a un líder o lideresa de las comunidades afrodescendientes pertenecientes a sus consejos comunitarios. En concreto, la Sala Especial de Seguimiento, mediante **Auto 620 de 2017** dictó diferentes medidas de carácter urgentes para la protección de la población afrodescendiente e indígena de la Costa Nariñense. A pesar de ello, sus líderes, lideresas y comunidades en particular, continúan en situación de riesgo.

²⁸ ACNUR. *Informe de desplazamientos masivos 2018 (IDP)*. (13 de septiembre de 2018). Pág. 1.

²⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 42.

³⁰ *Cfr.* Corte Constitucional. Autos 091 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 504 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Teniendo en cuenta que estas zonas fueron visitadas por la Sala Especial, con el apoyo y acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se solicitará que en el marco de una comisión integrada por estas instituciones, y el acompañamiento del ACNUR, se seleccionen los líderes y lideresas que participarán en la Audiencia Pública. La comisión deberá informar a la Sala Especial de Seguimiento, el nombre de los líderes y lideresas seleccionadas con al menos ocho (8) días de anterioridad a la realización de la audiencia.

28. A las *autoridades locales* convocadas, se les solicita concentrar su intervención en la situación de riesgo y factores directos y subyacentes al desplazamiento forzado que afronta la población en su departamento y/o municipio. En el caso de las gobernaciones, la información deberá ser desagregada por subregiones. Adicionalmente, se solicita hacer referencia a la respuesta institucional frente a las situaciones de emergencia en su territorio, así como los retos que se han presentado para asegurar la atención de la población afectada.

Las autoridades locales son convocadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- i. *Norte de Santander*: La Corte Constitucional en el **Auto 383 de 2010** le ordenó al Gobierno Nacional implementar un índice que le permitiera identificar las capacidades de los entes territoriales para atender a la población desplazada. En cumplimiento de lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación diseñó este índice junto con la “*fórmula individualizadora*”. Como resultado de la implementación de estas herramientas se determinó que Norte de Santander es una de las regiones que presenta mayores emergencias humanitarias, y al mismo tiempo, es el Departamento con mayor puntuación en el Índice de Capacidad Territorial Departamental³¹. En tal virtud, para esta audiencia se convocará a su Gobernador.
- ii. *Medellín (Antioquia)*: Esta ciudad registra actualmente el mayor número de desplazamientos masivos intraurbanos. De igual manera, se constituye en una de las principales ciudades receptoras de población víctima³². En este sentido, se convocará a su Alcalde.
- iii. *El Litoral del San Juan (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca)*: Se citará al Alcalde municipal de El Litoral del San Juan en la medida en que dicho municipio entre 2017 y 2018 registró múltiples casos de restricciones a la movilidad y desplazamientos, especialmente de población indígena y afrodescendiente. Además, de acuerdo con el

³¹ Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2018). Pág. 80.

³² Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 42.

informe del Gobierno Nacional al cumplimiento de la orden 20 del **Auto 373 de 2016**, este es uno de los 10 municipios priorizados³³.

En el caso de Buenaventura, se convocará a su Alcalde en la medida en que dicho Distrito aún es uno de los mayores receptores de población desplazada. De hecho, diferentes comunidades indígenas de El Litoral del San Juan se encuentran en su jurisdicción como consecuencia del desplazamiento.

- iv. *Nariño*: Es uno de los Departamentos con mayor número de desplazamientos masivos entre 2017 y 2018. Igualmente, su población ha sido afectada por múltiples vulneraciones, razón por la cual mediante **Auto 620 de 2017** se adoptaron medidas específicas para la protección de la población del pacífico. En ese sentido, se convocará al Gobernador de este Departamento.

29. A los *representantes del Gobierno Nacional* en cabeza del Ministerio del Interior, se solicita enfocar su intervención en tres ejes centrales de la política de prevención y protección, así:

- i. *Formulación de los instrumentos de prevención*. ¿Cuál es el diagnóstico de la situación de violaciones a los Derechos Humanos y de desplazamiento en el que se fundamentó la política pública de prevención consignada en el Decreto 1581 de 2017? ¿Cuál es el diagnóstico actual de la situación de violaciones a los Derechos Humanos y de desplazamiento? ¿Cuál es el “*Plan estratégico de la política pública que adopta*” en el marco del artículo 2.4.3.1.7 del Decreto 1066 de 2015? y ¿De qué manera la política pública logra superar la práctica inconstitucional identificada en el **Auto 373 de 2016**?
- ii. *Implementación de los instrumentos de prevención y protección*. Considerando las limitaciones presupuestales, técnicas e instituciones de algunos municipios, especialmente en el caso de los 10 municipios identificados con ocasión de las ordenes vigésima y trigésima del **Auto 373 de 2016**, ¿qué acciones y medidas, más allá de la asistencia técnica, se implementaron para mitigar las situaciones de riesgo advertidas y para asegurar que los Planes de Contingencia municipales y departamentales contaran con medidas idóneas y financiadas?
- iii. *Capacidad institucional*. ¿Qué debilidades, obstáculos, fallas o problemas institucionales se han identificado para asegurar la protección a los líderes, lideresas, defensores de Derechos Humanos o autoridades étnico-territoriales que la demandan, tanto en la ruta individual como colectiva? ¿Qué municipios no cuentan con los presupuestos de

³³ Ministerio del Interior. *Respuesta Orden 20 del Auto 373 de 2016*. (28 de noviembre de 2017). Pág. 4.

normalidad exigidos en el Decreto 2252 de 2017, tales como capacidad técnica, presupuestal e institucional? ¿Qué medidas adoptó en dichos municipios, considerando sus limitaciones en contraste con las demandas de protección por parte de sus comunidades?

Segundo bloque temático

Restablecimiento de los derechos de la población desplazada para alcanzar un estado de cosas acorde al orden constitucional

El segundo bloque temático de esta audiencia tiene como objetivos específicos:

- i. Determinar los principales avances y resultados en la garantía de los derechos de la población desplazada, así como las acciones adelantadas para que estos sean sostenibles en el tiempo;
- ii. Identificar los retos y condiciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada.
- iii. Determinar las acciones requeridas para superar los retos identificados y la adopción de medidas conducentes para alcanzar un estado acorde al orden constitucional vigente.

30. Para desarrollar estos objetivos específicos, en concordancia con los criterios y parámetros definidos para evaluar el avance en la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, se solicita a los intervinientes que se refieran a los avances y resultados, así como los retos y condiciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada, considerando: (i) la capacidad institucional, (ii) la articulación entre los niveles de gobierno³⁴, (iii) la capacidad presupuestal, (iv) la incorporación de enfoque diferencial³⁵, (v) así como las obligaciones constitucionales y legales en relación con la asistencia y reparación a las víctimas del desplazamiento forzado.

En este orden de ideas, se solicita especialmente que las intervenciones se enfoquen en los siguientes elementos:

31. Al *representante de la población desplazada*, se le solicita presentar: (i) los principales avances y resultados, y (ii) los retos y condiciones necesarias para asegurar la garantía de los derechos de la población desplazada. Se le invita a enfocar su intervención, en materia de retornos y reubicaciones, trabajo y generación de ingresos, justicia, reparación y restitución de tierras.

³⁴ De acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

³⁵ Estos ejes de análisis fueron definidos en el Auto 008 de 2009, y reiterados en los Autos 385 de 2010, 219 de 2011 y 373 de 2016.

32. A los *acompañantes permanentes del proceso*, se les invita a concentrar su intervención en: (i) avances, resultados y condiciones necesarias para la sostenibilidad de la garantía de los derechos de la población desplazada, (ii) retos y condiciones necesarias para el restablecimiento y garantía de los derechos, desde una perspectiva territorial y diferencial. Se solicita puntualizar resultados y retos en materia de retornos y reubicaciones, trabajo y generación de ingresos, justicia, reparación y restitución de tierras.

33. A los *Organismos de Control*, se les solicita concentrar su intervención en: (i) avances, resultados y condiciones necesarias para asegurar la sostenibilidad de la garantía de los derechos de la población desplazada; (ii) retos actuales en la garantía de los derechos de la población desplazada, y condiciones necesarias para alcanzar un estado de cosas acorde al orden constitucional vigente, bajo un análisis de la capacidad institucional y presupuestal requerida; (iii) acciones adelantadas para impulsar la garantía efectiva de los derechos de esta población.

Se solicita puntualizar en los resultados y retos actuales en materia de retornos y reubicaciones, trabajo y generación de ingresos, justicia, reparación y restitución de tierras.

34. Al *Fiscal General de la Nación*, se le solicita enfocar su intervención en: (i) los avances y resultados en materia de lucha contra la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado; (ii) los retos actuales en materia de acceso a la justicia, y la capacidad para investigar y enjuiciar a los responsables del delito de desplazamiento forzado; (iii) las medidas adoptadas para superar los retos identificados.

35. A los *representantes del Gobierno Nacional* se les solicita concentrar su intervención en: (i) avances, resultados y medidas adoptadas para generar condiciones de sostenibilidad de la garantía de los derechos de la población desplazada; (ii) retos actuales en la garantía de los derechos de la población desplazada, y condiciones necesarias para alcanzar un estado de cosas acorde al orden constitucional vigente, sustentado en un análisis de la capacidad institucional y presupuestal, del nivel nacional y territorial; (iii) acciones adelantadas para superar los retos identificados y medidas puntuales adoptadas para asegurar garantía efectiva de los derechos de esta población.

Se solicita puntualizar en los resultados y retos actuales en materia de retornos y reubicaciones, trabajo y generación de ingresos, justicia, reparación y restitución de tierras.

36. Las instituciones e intervinientes deberán remitir a la Sala Especial de Seguimiento la respuesta a las preguntas planteadas, así como los demás

informes que estimen pertinentes, quince (15) días antes de la fecha programada para la audiencia.

Agenda

AGENDA	
Registro de asistentes	8:00 a 8:10
Instalación. Magistrada Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento	8:10 a 8:20
Primer Bloque Temático	
Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado	
Intervenciones de los Órganos de Control	
Procuraduría General de la Nación	8:20 a 8:35
Defensoría del Pueblo	8:35 a 8:50
Contraloría General de la República	8:50 a 9:05
Intervenciones de los acompañantes permanentes del proceso	
Comisión de Seguimiento a la Política Pública del Desplazamiento Forzado	9:05 a 9:20
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR	9:20 a 9:35
Intervenciones territoriales	
Representante de población desplazada de la zona de El Catatumbo	9:35 a 9:45
Gobernador de Norte de Santander	9:45 a 9:55
Representante de población desplazada de Medellín	9:55 a 10:05
Alcalde de Medellín	10:05 a 10:15
Receso	10:15 a 10:30
Representantes de la población desplazada de El Litoral del San Juan	10:30 a 10:50
Alcalde de El Litoral del San Juan	10:50 a 11:00
Alcalde de Buenaventura	11:00 a 11:10
Representante de población desplazada de Tumaco	11:10 a 11:20
Gobernador de Nariño	11:20 a 11:30
Intervención del Gobierno Nacional	
Vocero: Ministerio del Interior	11:30 a 12:00
Sesión de preguntas	12: 00 a 12:20
Cierre del primer Bloque Temático	

Segundo Bloque Temático	
Restablecimiento de Derechos	
Intervención de los Representantes de Población Desplazada	
Representante de la Mesa Nacional de Víctimas	14:00 a 14:25
Intervenciones de los acompañantes permanentes del proceso	
Comisión de Seguimiento a la Política Pública del Desplazamiento Forzado	14:25 a 14:40
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR	14:40 a 14:55
Intervenciones de los Órganos de Control	
Procuraduría General de la Nación	14:55 a 15:10
Defensoría del Pueblo	15:10 a 15:25
Contraloría General de la República	15:25 a 15:35
Fiscalía General de la Nación	15:35 a 15:50
Intervención de las Autoridades del Gobierno Nacional	
Unidad para las Víctimas	15:50 a 16:10
Unidad de Restitución de Tierras	16:10 a 16:30
Departamento Nacional de Planeación	16:30 a 16:50
Cierre de la audiencia a cargo del Presidente de la Corte Constitucional	16:50 a 17:00

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Primero. CONVOCAR a Audiencia Pública en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en materia de desplazamiento forzado, en la Sentencia T-025 de 2004; el día veintinueve (29) de noviembre de 2018 a las 8 a.m. en la Sala de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia, ubicada en el Palacio de Justicia.

Segundo. CITAR a la Audiencia Pública, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los siguientes funcionarios del Gobierno Nacional: Ministra del Interior, Ministro de Hacienda, Ministro de Defensa, Directora del Departamento Nacional de Planeación, Director de la Unidad para las Víctimas, Director de la Unidad de Restitución de Tierras, Director de la Unidad Nacional de Protección.

Tercero. CITAR a la Audiencia Pública, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Procurador General de la Nación, el Contralor

General de la República, el Defensor del Pueblo y al Fiscal General de la Nación.

Cuarto. CITAR a la Audiencia Pública, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los Gobernadores de Nariño y Norte de Santander y a los Alcaldes de Medellín, Litoral del San Juan y Buenaventura.

Quinto. SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y ACNUR, que en el marco de las visitas a terreno realizadas entre 2015 y 2017, seleccionen un líder o lideresa de población desplazada de los municipios de El Litoral del San Juan, Medellín, Tumaco y de la zona de El Catatumbo, para que intervengan en la Audiencia. El nombre de los líderes deberá ser comunicado a la Sala Especial de Seguimiento, ocho (8) días antes de la realización de la audiencia.

Sexto. INVITAR a la Audiencia Pública, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al representante de la Mesa Nacional de Víctimas, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública del Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y al Consejo Noruego para los Refugiados.

Séptimo. SOLICITAR a cada uno de los intervinientes que remita al despacho de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la respuesta a los elementos referidos en esta providencia, quince (15) días calendario antes a la realización de la audiencia.

Octavo. INFORMAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a las entidades y personas oficiadas que, en aras de agilizar la remisión de lo solicitado, adicional al envío por correspondencia física, podrá hacerse llegar la documentación al correo electrónico desplazamientoforzado@corteconstitucional.gov.co.

Noveno. DISPONER que se informe la celebración de la Audiencia Pública a través de la página web de la Corte Constitucional. La asistencia a la misma requerirá la previa inscripción al correo electrónico desplazamientoforzado@corteconstitucional.gov.co.

Décimo. SOLICITAR al jefe de comunicaciones y al jefe de sistemas de esta Corporación, coordinar lo pertinente para la transmisión en directo de la Audiencia Pública a través de la página web de la Corte Constitucional y, en la medida de lo posible, en televisión pública nacional.

Undécimo. ADVERTIR a las autoridades públicas citadas sobre la obligación de atender a la orden proferida por la Corte y permanecer durante todo el desarrollo de la audiencia.

Notifíquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General