

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 411 de 2019

Referencia: Solicitud de información al Gobierno Nacional, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004.

Magistrada ponente
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019).

La suscrita Magistrada, Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente providencia.

Dentro del proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, el Gobierno Nacional informó a esta Sala que el “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” (PND) constituye la hoja de ruta para avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en dicha sentencia.

En virtud de lo anterior, la suscrita magistrada solicitará al Gobierno Nacional que dé respuesta a los requerimientos expuestos en este auto, con el objetivo de precisar la manera en que las medidas contempladas en el PND permiten superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales identificados en el marco del seguimiento a la superación del ECI, en particular aquellos relacionados con: (i) los escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado y a la política pública de prevención y protección; y (ii) las medidas dispuestas para avanzar en el restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

Para tales efectos, se dispondrá que la información requerida se integre al análisis que realiza el Gobierno Nacional en el informe anual que se presenta a la Sala Especial de Seguimiento en cumplimiento de lo dispuesto en el **Auto del 11 de marzo de 2014**. Por lo anterior, se suspenderá la fecha de entrega del

informe anual 2019 y se dispondrá el cuatro (4) de octubre del presente año como término para presentar el referido documento.

ANTECEDENTES

Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

1. Mediante **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado al constatar, por un lado, la grave, masiva y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada; y por otro, la precaria capacidad institucional e insuficiente asignación presupuestal para abordar esa problemática.

2. De conformidad 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 derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*, la Corte Constitucional conservó la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-025 de 2004 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 encargado de valorar los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI declarado en dicha providencia¹.

Audiencia pública de seguimiento a la superación del ECI

3. En el marco del seguimiento que se adelanta, la Corte Constitucional, en los **Autos 634 y 700 de 2018**, convocó una audiencia pública con el objetivo de identificar: (i) los avances, obstáculos y retos en la garantía de los derechos de la población desplazada; (ii) la forma, el ritmo, las metas y los mecanismos a través de los cuales el Gobierno Nacional avanzará en la superación del ECI; y (iii) los contextos de riesgo de desplazamiento, las amenazas sobre la población desplazada, así como la respuesta estatal para contrarrestarlos.

Con este propósito, la Corte fijó la metodología de la audiencia en torno a dos bloques temáticos: (i) los escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado y la 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; y (ii) el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, como criterio esencial para la superación del ECI.

¹ Corte Constitucional. Acta de Sala Plena No.19 del 1 de abril de 2009.

4. El Gobierno Nacional, las autoridades locales, los organismos de control del Estado, la población desplazada y los acompañantes permanentes del proceso de seguimiento, allegaron a esta Sala Especial informes de respuesta a las cuestiones planteadas en los **Autos 634 y 700 de 2018**², en el marco de los objetivos y temas definidos para la realización de la audiencia pública.

Estos informes, así como las intervenciones realizadas durante la audiencia pública, coincidieron en resaltar la importancia del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, como la hoja de ruta para avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada³.

4.1. La Vicepresidenta de la República precisó que el Gobierno Nacional definiría las bases para avanzar en la superación del ECI y, en general, para consolidar la presencia del Estado en las zonas afectadas por el conflicto en el PND⁴.

4.2. En ese mismo sentido, la Ministra del Interior señaló que:

*“El Presidente de la República, Iván Duque, ha manifestado que aún persiste un conjunto de factores, situaciones y restricciones que de no enfrentarse exitosamente comprometerán la continuidad del cambio social y la posibilidad de lograr un país con mayor equidad y calidad de vida para todos; afirmación que coincide con las preocupaciones expresadas por la Corte Constitucional a través de sus decisiones. Por ello, nuestro compromiso con Colombia es defender la legalidad, promover el emprendimiento y lograr equidad y, con ello, **empezar a construir un camino que de una vez por todas permita asegurar la superación del ECI**”⁵.*

4.3. La intervención del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se enfocó en la presentación del documento de las Bases del PND⁶ que se publicó en octubre de 2018, dentro del proceso deliberativo definido para su

² En estas providencias, esta Corte definió la metodología de la audiencia y, de acuerdo con las competencias institucionales y experticia técnica de los acompañantes, formuló unos ejes de intervención específicos para responder a los objetivos definidos en dicha diligencia.

³ En particular, la directora del Departamento Nacional de Planeación se refirió al Plan Nacional de Desarrollo como la hoja de ruta en la que el Gobierno Nacional definirá la estrategia a través de la se asegurará una intervención articulada y dirigida a garantizar los derechos de la población desplazada. Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de la directora del Departamento Nacional de Planeación.

⁴ Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de la Vicepresidenta de la República.

⁵ Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de la Ministra del Interior. Énfasis de la Sala.

⁶ En concreto, la directora se concentró en resaltar la relación entre las Bases del PND y la política dirigida a garantizar los derechos de la población desplazada. Al respecto, en la presentación se resaltaron tres retos particulares: (i) armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política de promoción social; (ii) dinamizar el componente de reparación; y (iii) fortalecer el seguimiento a través de un presupuesto por resultado.

construcción⁷. En este marco, la directora afirmó que cumplirle a las víctimas es un reto de primer orden dentro de las prioridades del Gobierno Nacional y que, dada la magnitud de la vulneración de sus derechos⁸, *“se requiere una planeación, presupuestación y ejecución (...) tanto para el mediano plazo y el largo plazo; de tal manera que se puedan satisfacer los derechos de la población”*⁹.

4.4. A su vez, el informe presentado por la Unidad para las Víctimas indicó que para el Gobierno Nacional la superación del ECI *“es un punto relevante en su agenda”*¹⁰ y, en consecuencia, su compromiso está centrado en dar continuidad a las acciones que permitan alcanzar el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, así como en adoptar los ajustes institucionales y presupuestales requeridos para viabilizar la política, racionalizarla y darle continuidad, sostenibilidad y efectividad¹¹.

4.5. Finalmente, el Procurador General de la Nación¹², el Representante de la Mesa Nacional de Víctimas¹³ y los acompañantes permanentes del proceso¹⁴ reiteraron la importancia de *“aprovechar al máximo la oportunidad del Plan Nacional de Desarrollo”*¹⁵ para acelerar el avance en la garantía de los derechos de la población desplazada.

Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad

5. El pasado 25 de mayo, el Presidente de la República sancionó la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto

⁷ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20\(c%20completo\)%202018-2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20(c%20completo)%202018-2022.pdf), consultado el 3 de febrero de 2019.

⁸ En su intervención, la directora del DNP llamó la atención sobre el hecho que *“la violencia nos ha dejado más de 8.700.000 víctimas que representan el 18% de la población colombiana”*.

⁹ Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de la directora Departamento Nacional de Planeación.

¹⁰ Gobierno Nacional. Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018. Pág. 9

¹¹ Ibidem.

¹² El Procurador General de la Nación resaltó la relevancia y oportunidad de la audiencia pública *“no solo por la transición del Gobierno, si no específicamente por la discusión del Plan Nacional de Desarrollo que es donde se tiene que articular esta política pública”*. Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención del Procurador General de la Nación.

¹³ El Representante de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas informó sobre las propuestas presentadas por la población desplazada en los escenarios de dialogo convocados por el DNP y la Unidad para las Víctimas, en el marco de la construcción participativa del Plan Nacional de Desarrollo. Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de Odorico Guerra Salgado, representante de la Mesa Nacional de Víctimas.

¹⁴ La Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado se refirió a la oportunidad de articular las discusiones alrededor de: (i) la construcción de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) la vigencia de la Ley 1448 de 2011; y (iii) la implementación del Acuerdo Final de Paz. Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de Rodrigo Uprimny Yepes, miembro de la Comisión de Seguimiento.

¹⁵ Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención del Procurador General de la Nación.

por Colombia. Pacto por la equidad”, del que hacen parte integral las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”¹⁶.

Este Plan se sustenta en tres **pactos estructurales**¹⁷, a saber:

- i. *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*¹⁸.
- ii. *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos*¹⁹.
- iii. *Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*²⁰.

Adicionalmente, el PND contempla trece **pactos transversales** entendidos como condiciones habilitantes para acelerar el cumplimiento de las metas definidas en los pactos estructurales²¹. Dentro de los pactos transversales se encuentra el *Pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, convivencia,*

¹⁶ Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 indica que: “[e]l documento denominado ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad’, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo”.

¹⁷ Ley 1955 de 2019. Artículo 3.

¹⁸ Este pacto se basa en la consolidación del Estado Social de Derecho y tiene como objetivo garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos; así como el imperio de la Ley por medio de una justicia eficaz, eficiente y efectiva. De acuerdo con el PND, el propósito fundamental de este pacto es consolidar la presencia del Estado en todo el territorio, en especial en aquellas zonas con baja capacidad técnica, inseguridad, informalidad y pobreza. Ley 1955 de 2019, artículo 3. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 43. Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018, intervención de la Ministra del Interior y de la directora del Departamento Nacional de Planeación.

¹⁹ El pacto por el emprendimiento tiene como objetivo consolidar una economía incluyente y sostenible que permita, entre otras, aumentar la formalización laboral y dinamizar el desarrollo y la productividad en las zonas rurales. Ley 1955 de 2019, artículo 3. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 151. Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018, intervención de la Ministra del Interior y de la directora del Departamento Nacional de Planeación.

²⁰ Este pacto busca la consolidación de una política moderna dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, a partir del acceso eficiente y con calidad a los servicios de salud, cuidado infantil, educación, formación de capital humano, seguridad alimentaria, vivienda y hábitat; así como a mercados de trabajo e ingresos dignos, haciendo énfasis en la conexión de mercados por parte de la población pobre y vulnerable. Ley 1955 de 2019, artículo 3. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 229. Audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018, intervención de la Ministra del Interior y de la directora del Departamento Nacional de Planeación.

²¹ Los trece pactos transversales desarrollados en el PND son: i) el pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; ii) el pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro; iii) el pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; iv) el pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento; v) el pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos; vi) el pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades; vii) el pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja; viii) el pacto por la construcción de paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas; ix) el pacto por la equidad de oportunidades para grupos Indígenas, Negros, Afros, Raizales, Palenqueros y Rrom; x) el pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad; xi) el pacto por la igualdad de las mujeres; xii) el pacto por la gestión pública efectiva; y xiii) el pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

estabilización y víctimas, estrategia en la que el Gobierno Nacional definió su ruta para avanzar en la construcción de paz en Colombia, la cual se fundamenta en cinco elementos interrelacionados²²:

- i. Imperio de la ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos.*
- ii. Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos.*
- iii. Participación: promoción del diálogo social y la inclusión democrática para la equidad.*
- iv. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad.*
- v. La atención y reparación a las víctimas.*

En particular, el *Pacto por la Construcción de Paz* se enfoca en los dos últimos factores²³; por un lado, en las acciones para lograr la estabilización y, por otro, en las medidas dirigidas a garantizar la atención y reparación a las víctimas. Para tal efecto, en este Pacto se desarrollan cuatro *líneas específicas*:

- i. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad²⁴.*
- ii. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización²⁵.*
- iii. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad²⁶.*
- iv. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas²⁷.*

²² Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 765.

²³ Los primeros tres factores se desarrollan en el Pacto por la Legalidad.

²⁴ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 769.

²⁵ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 793.

²⁶ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 801.

²⁷ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 807.

Comunicación remitida por la Unidad para las Víctimas acerca del contenido del informe anual 2019²⁸

6. El tres (3) de julio del año en curso, la Unidad para las Víctimas remitió a esta Corporación una comunicación en la que anunció que el contenido del informe anual para la vigencia 2018 contendrá el balance sobre los avances en la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales. Sin embargo, debido al proceso de revisión que se adelanta en cumplimiento de la orden primera del **Auto 331 de 2019**²⁹, no presentará los resultados de la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada (IGED). En concreto, la Unidad para las Víctimas señaló que:

“[El] informe anual de la vigencia 2018 -a presentarse los primeros cinco (5) días de agosto del año 2019- solo corresponderá al balance de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, sin que ello signifique un rompimiento en la medición en el entendido que se dispondrá el Gobierno a la presentación de lo ordenado respecto de la valoración de idoneidad de los indicadores”³⁰.

En razón de lo anterior, de acuerdo con la comunicación remitida por la Unidad para las Víctimas, el informe anual 2019 no contendrá la medición de los IGED, bajo el entendido de que: (i) este ajuste se realiza con el propósito de concentrar la labor del Gobierno Nacional en la revisión de la idoneidad de los IGED; y (ii) una vez consolidada la batería de indicadores, se priorizará su medición en consonancia con los criterios y parámetros definidos en el **Auto 331 de 2019**. En consecuencia, se toma nota de los ajustes y el contenido anunciado para el informe anual 2019.

²⁸ El Gobierno Nacional presenta anualmente un informe relativo al avance en la superación del ECI, en cumplimiento de la orden primera del Auto del 11 de marzo de 2014, providencia en la que esta Corporación ordenó a la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinadora de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presentar, cada año, un informe sobre los avances, retrocesos o estancamientos en la superación del ECI. La Unidad para las Víctimas solicitó a esta Sala Especial ampliar el término establecido inicialmente (los cinco primeros días del mes de julio), con el objetivo de coordinar los tiempos, la información y demás aspectos relacionados con la elaboración, validación y entrega de los informes. Esta Corporación accedió a la petición elevada por la Unidad para las Víctimas y, mediante Auto 242 de 2014, definió los primeros cinco (5) días del mes de agosto como fecha de entrega del informe referido.

²⁹ La Corte Constitucional ordenó a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en conjunto con el director de la Unidad para las Víctimas, remita un documento en el cual exponga si los indicadores del informe anual del Gobierno Nacional presentado en 2018 se ajustan a: (i) los criterios de idoneidad precisados en la sección 2 de dicha providencia; y (ii) al contenido de los derechos de la población desplazada, tomando en consideración la síntesis enunciativa e indicativa desarrollada en la sección 4. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁰ Unidad para las Víctimas. Comunicación allegada el tres (3) de julio de 2019. Pág. 1. En su comunicación, la Unidad para las Víctimas también hizo referencia al contenido de los informes sobre el avance en la superación del ECI remitidos a esta Corporación. Al respecto señaló que: (i) en el *informe anual 2018* presentó los resultados de la medición de los IGED, así como el avance en la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales identificados en el Auto 373 de 2016, para la vigencia 2017; y (ii) en el *informe para la audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*, radicado el quince (15) de noviembre de 2018, incluyó la información correspondiente a la vigencia 2018 -hasta la fecha de presentación del documento-.

CONSIDERACIONES

Objeto y estructura de la decisión

1. En vista de que: (i) el informe anual 2019 se concentrará en el análisis del avance en la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales identificadas en el proceso de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento; y (ii) el Gobierno Nacional anunció en la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018 que el PND se constituye en la hoja de ruta para “*empezar a construir un camino que de una vez por todas permita asegurar la superación del ECI*”³¹ y, en consecuencia, a través de sus estrategias se respondería a varias de las deficiencias institucionales; esta providencia tiene por objetivo solicitar al Gobierno Nacional que precise de qué manera las medidas contempladas en el PND responden a los retos identificados para avanzar en la superación del ECI.

2. Con este propósito, el auto contiene dos secciones que coinciden con los bloques temáticos definidos para el desarrollo de la audiencia pública convocada mediante los **Autos 634 y 700 de 2018**.

2.1. La primera sección se concentrará en los **escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado** con el objetivo de precisar: (i) el diagnóstico que sustenta la formulación de la respuesta gubernamental en el PND; y (ii) los mecanismos dispuestos por el Gobierno Nacional para afrontar las situaciones de riesgo y amenaza sobre la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.

2.2. En la segunda sección, se abordarán las medidas que tienen impacto en el **restablecimiento de los derechos de la población desplazada**. En concreto, se hará referencia a: (i) los componentes transversales de la política pública; (ii) la armonización del componente de asistencia de la política de víctimas con la *política social moderna*; (iii) la priorización de recursos en el componente de reparación; (iii) la implementación de los procesos de retorno, reubicación e integración local en articulación con las autoridades locales; y (v) la promoción del acceso a la justicia de las personas y comunidades víctimas del despojo de sus tierras y territorios.

A partir de estos dos ejes, la suscrita magistrada formulará requerimientos dirigidos a precisar: (i) la manera como se consideraron los avances, estancamientos y retrocesos identificados en el proceso de seguimiento a la superación del ECI en la definición de los objetivos del PND; y (ii) el impacto que dichos ajustes tendrán en 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.

³¹ Audiencia Pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de la Vicepresidenta de la República.

1. Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado y a la política pública de prevención y protección

3. Mediante **Auto 634 de 2018**, la Corte Constitucional identificó que los escenarios de riesgo que afrontan las comunidades, en algunas zonas del país, presentan transformaciones relacionadas con los cambios en las dinámicas de la violencia y el conflicto armado, y se reflejan en emergencias humanitarias como desplazamientos masivos, restricciones a la movilidad, desplazamientos intraurbanos y asesinato de líderes y lideresas³².

4. Por consiguiente, en cuanto a los componentes de prevención y protección, esta Corporación priorizó dos objetivos a abordar en la audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018:

- 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 con las cuales se planea mitigar las situaciones de riesgo que afronta la población.

Para desarrollar estos objetivos, el auto solicitó que los intervinientes enfocaran sus informes en: (i) el diagnóstico regional y subregional de las dinámicas del conflicto armado y las violencias que inciden en el desplazamiento; y (ii) el análisis de la respuesta gubernamental en relación con sus obligaciones constitucionales, internacionales y legales en materia de prevención y protección.

5. Como parte del seguimiento a esta solicitud, en su informe, la Ministra del Interior se refirió a: (i) los instrumentos a partir de los cuales se elaboró el diagnóstico de la situación de violaciones a Derechos Humanos y sus conclusiones; (ii) el estado actual de la formulación e implementación de la política pública de prevención y protección; y (iii) la estrategia diseñada para superar los problemas de capacidad institucional en el territorio.

5.1. Respecto al diagnóstico de los escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado, la Ministra resaltó los siguientes aspectos:

³² La Sala Plena de la Corte Constitucional señaló que si bien la magnitud del desplazamiento no es la misma que se presentaba en el momento de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, los informes allegados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 y los acompañantes permanentes del proceso, señalan que aún persisten graves vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que se encuentran reflejadas en emergencias humanitarias como los desplazamientos masivos, las restricciones a la movilidad, los desplazamientos intraurbanos y el asesinato de líderes y lideresas. Auto 634 de 2018. Fundamentos Jurídicos 14 y 15.

5.1.1. De acuerdo con las cifras oficiales³³, se observa una tendencia decreciente en materia de desplazamiento, situación que guarda consonancia con el aumento de municipios cuyo riesgo de victimización es medio bajo y bajo, los cuales ascienden a 928³⁴.

5.1.2. No obstante, a pesar de estos resultados, el desplazamiento persiste “*en aquellas zonas donde se cruzan la presencia de GAO [Grupos Armados Organizados] y GAOR [Grupos Armados Organizados Residuales] con el usufructo de economías ilegales y criminales*”³⁵.

Estas zonas, según el Índice de Riesgo de Vulneración de Derechos Humanos, se encuentran en Norte de Santander, Arauca, Meta y Nariño, departamentos que, de acuerdo con el informe, tienen en común: (i) la presencia de actores armados ilegales; (ii) la existencia de cultivos para usos ilícitos; (iii) la ocurrencia de desplazamientos forzados de población (desencadenados por la incursión, acción y disputa entre grupos ilegales); (iv) tasas de homicidios superiores al promedio nacional. Adicionalmente, (v) 56 municipios de estos departamentos hacen parte de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)³⁶; y, de ellos, (vi) 50 están focalizados para el diseño de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

5.1.3. Para el Gobierno Nacional, las emergencias humanitarias y consecuentes vulneraciones de los derechos, se derivan de dos dinámicas: (i) la persistencia del conflicto armado³⁷; y (ii) la agudización de la conflictividad social³⁸.

³³ En el año 2013 se reconocieron 305.062 personas como víctimas del desplazamiento forzado mientras que, en 2017 y 2018 se registraron 110.159 y 70.562, respectivamente. Fecha de corte octubre de 2018. Estas cifras fueron tomadas del Registro Único de Víctimas y presentadas por la Ministra en su informe: Gobierno de Colombia. Ministerio del Interior. Informe en respuesta al Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018, pág. 22.

³⁴ Estas mediciones son elaboradas con base en el Índice de Riesgo de Victimización, el cual es una herramienta “*que articula y sintetiza, en un indicador, información dispersa relacionada con el riesgo de violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal*”. Gobierno de Colombia. Ministerio del Interior. Informe en respuesta al Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018, págs. 16-22.

³⁵ Gobierno de Colombia. Ministerio del Interior. Informe en respuesta al Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018, pág. 22.

³⁶ Según el numeral sexto del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016, las ZOMAC “*son las zonas más afectadas por el conflicto armado*”. Ver también: artículo 1.1.4 del Decreto 1625 de 2016, modificado por el Decreto 1650 de 2017.

³⁷ “*El primer escenario corresponde a las vulneraciones derivadas del marco del conflicto armado causadas (SIC) y que se documentan de los registros administrativos de la Unidad para las Víctimas y de la Dirección para la Acción Contra Minas de Presidencia de la República, dentro de las que se destacan las afectaciones a la libertad, integridad y seguridad, causadas por los fenómenos de delitos contra la integridad sexual, desplazamiento forzado, secuestro y amenazas; o al derecho a la vida por los eventos de homicidio*”. Gobierno de Colombia. Ministerio del Interior. Informe en respuesta al Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018, pág. 15.

³⁸ “*El segundo escenario se refiere a las vulneraciones a los derechos relacionadas en el marco de la conflictividad social, que provienen de estructuras delictivas y que principalmente se dan en torno a dinámicas económicas ilegales, donde se produce extorsión, secuestro, amenazas y homicidio. también son afectaciones que se derivan de conflictos entre individuos que generan afectaciones a la vida, libertad e integridad, dentro de los que se destacan los delitos las lesiones personales, delitos contra la familia y los delitos sexuales; dinámicos (sic) que no siempre se pueden dividir de lleno*”. Gobierno de Colombia. Ministerio del Interior. Informe en respuesta al Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018, pág. 15.

En este contexto, si bien el desplazamiento forzado registra cifras con tendencia decreciente, debido a los factores recién señalados, el Gobierno reportó un aumento sostenido en el número de desplazamientos masivos. Esto especialmente en Antioquia, Norte de Santander, Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Córdoba.

5.2. Sumado a lo anterior, la Ministra del Interior presentó los principales avances en materia de prevención y protección y un balance sobre los retos de la respuesta gubernamental, la cual, de acuerdo con el informe remitido, se concentraría en el PND.

5.2.1. Como avances en la consolidación de la política pública, el informe resaltó: (i) el fortalecimiento institucional a nivel nacional³⁹; (ii) la atención “*al 100% de las Alertas Tempranas emitidas*”⁴⁰; (iii) el análisis del impacto de las medidas normativas dispuestas para la prevención y protección; y (iv) la formulación del Plan de Acción Oportuna (PAO).

5.2.2. En relación con el ejercicio realizado sobre el impacto de las medidas normativas, el Ministerio del Interior concluyó que existe una duplicidad de esfuerzos, así como una pluralidad de marcos normativos con propósitos y acciones similares que, en algunos casos, no cuentan con mecanismos de seguimiento y evaluación. Adicionalmente, no hay indicadores, bases o sistemas de información oficiales ni líneas de base que permitan medir el impacto de las medidas⁴¹.

Debido a las fallas advertidas, en ***materia de protección***, el Ministerio del Interior reportó la formulación del Plan de Acción Oportuna (PAO), el cual fue diseñado como un nuevo mecanismo para la protección de “*líderes sociales, comunitarios, indígenas, políticos, periodistas y en general a quienes están al frente de causas que defienden derechos humanos, ante la situación de cualquier riesgo que se origina en el territorio colombiano*”⁴².

Para estos propósitos, de acuerdo con el informe, el PAO cuenta con tres ejes: (i) articulación y reingeniería institucional⁴³; (ii) actuación estratégica en el

³⁹ Al respecto se destacan: la creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas Criminales de la Fiscalía General de la Nación y el Puesto de Mando Unificado.

⁴⁰ Las acciones descritas por el Gobierno se relacionan con: (i) medidas de seguridad y protección; (ii) atención a la población víctima y vulnerable; (iii) atención llevada a cabo con enfoque diferencial; (iv) prevención del reclutamiento o utilización de menores de edad; (v) prevención de la violencia sexual; y (vi) medidas frente a la sustitución de cultivos para usos ilícitos.

⁴¹ Además, en su informe el Ministerio del Interior se refirió a 15 disposiciones que reglamentan diferentes obligaciones en materia de prevención y protección; así como a 18 instancias de articulación y coordinación. Gobierno de Colombia. *Auto 634 de 2018. Informe primer bloque temático. Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 73-76.

⁴² Gobierno de Colombia. *Auto 634 de 2018. Informe primer bloque temático. Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado*. (15 de noviembre de 2018). Págs. 76-77.

⁴³ Dentro de este eje se encuentran las siguientes acciones: (i) conformación de la Comisión del Plan de Acción; (ii) implementación de una herramienta informática; (iii) reingeniería del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección; (iv) apoyo entre fuerzas militares y agentes de la Fiscalía General de la Nación y la policía judicial; y (v) de coordinación interinstitucional.

territorio⁴⁴; y (iii) estrategia para la no estigmatización. Sin embargo, el informe no hace mención a las medidas dispuestas para la protección de sujetos colectivos ni hace explícitas las debilidades, obstáculos, fallas o problemas en la protección de aquellos.

En *materia de prevención*, el Ministerio del Interior explicó que todavía no se ha formulado el Plan Estratégico de la Política Pública de Prevención ordenado por el artículo 2.4.3.1.7 del Decreto 1066 de 2015, debido a que el mismo se encuentra en valoración del Comité Técnico para la Prevención⁴⁵. No obstante, precisó que dicha política será incorporada en el PND “tanto en la parte estratégica, como en el plan de inversiones, en los niveles sectorial e institucional”⁴⁶.

A partir del informe expuesto por la Ministra del Interior en el marco de la audiencia pública convocada, se analizó el contenido del PND y, producto de esta revisión, la suscrita magistrada encuentra necesario solicitar al Gobierno Nacional algunas precisiones sobre (i) el diagnóstico sobre el cual se sustenta la formulación e implementación de la política pública dispuesta para garantizar los derechos a la vida, libertad e integridad personal de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento; y (ii) los mecanismos enmarcados en los componentes de prevención y protección.

1.1. Diagnóstico sobre los escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado

6. El diagnóstico formulado en el PND –sobre el cual se fundamentan sus estrategias de intervención– establece que el contexto en el cual se enmarcan los riesgos y afectaciones sobre los Derechos Humanos se deriva de las dinámicas de violencia producidas por los Grupos de Delincuencia Organizada y Grupos Armados Organizados⁴⁷.

En cuanto a los actores identificados, el PND advierte la existencia de 23 Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) con alcance regional y un aumento en la capacidad de los Grupos Armados Organizados (GAO) superior a los 8600 integrantes⁴⁸; sin embargo, en el diagnóstico, para la suscrita magistrada, no es clara la relación entre los riesgos sobre la población, sus afectaciones y el

⁴⁴ Algunas acciones son: (i) sesiones territoriales del CERREM para casos individuales y colectivos; (ii) Puestos de Mando Unificado territoriales; (iii) consolidación territorial; (iv) gestión social asociada a la prevención y protección; y (v) priorización de la implementación de las medidas de asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁵ Gobierno de Colombia. *Auto 634 de 2018. Informe primer bloque temático. Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 32.

⁴⁶ Gobierno de Colombia. *Auto 634 de 2018. Informe primer bloque temático. Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado*. Radicado el 15 de noviembre de 2018. Pág. 33.

⁴⁷ Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. (Mayo de 2019). Pág. 49-52.

⁴⁸ Al respecto se advierte que los GAO residuales tienen más de 3000 integrantes, el ELN aumentó el número de miembros y actualmente cuenta con más de 4000, mientras que el Clan del Golfo superó los 1600 integrantes. Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. (Mayo de 2019). Pág. 49.

accionar de estos GDO y GAO⁴⁹, situación que podría conllevar a consecuencias jurídicas y humanitarias en la atención a sus víctimas⁵⁰.

7. En lo relativo a las medidas enmarcadas en la política pública de prevención y protección, el PND hace una remisión al “*Pacto por la legalidad*”⁵¹ y más concretamente a la línea “*la seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos*”⁵².

7.1. Al respecto, el Gobierno Nacional propone formular la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2018-2022)⁵³. Esta política busca generar “*un modelo efectivo de articulación de la relación territorio Nación*”. Para su implementación en el orden territorial se ofrecerá asistencia técnica a las autoridades locales quienes deberán formular Planes Integrales de Prevención de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)⁵⁴.

7.2. Sumado a ello, para “*áreas de mayor afectación por la ilegalidad y la violencia*”, el Consejo de Seguridad Nacional determinará Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), donde se establecerán planes de intervención con una duración mínima de cinco (5) años⁵⁵.

7.3. En tercer lugar, el PND propone el diseño e implementación del Plan Nacional de Acción de Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de menores de edad⁵⁶ y la Política Pública Nacional de Prevención y Protección Integral⁵⁷.

⁴⁹ De hecho, en el documento de noviembre de 2018, se dio un tratamiento indiscriminado a los términos como: Grupos Delictivos Organizados, Grupos Armados Ilegales o Grupos Criminales. En dos ocasiones se mencionó la distinción entre dichos grupos, sin embargo, en la formulación de diagnósticos y medidas para la atención, prevención y la protección, dicha diferencia no fue clara. Ver pie de páginas 47 y 61 del documento: Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. (2018). Pág. 270.

⁵⁰ Corte Constitucional. Auto 119 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵¹ En este pacto se “*presenta un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, que enfrenta la criminalidad y las economías ilegales y que asegura la presencia del Estado en toda la nación, en particular, en aquellos territorios vacíos de institucionalidad*”. Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Pág. 45.

⁵² Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Pág. 765.

⁵³ Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Pág. 73 y 1049.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Para ello, el Gobierno adoptará medidas en torno a la sustitución de cultivos; la intervención militar y policial; acceso a la justicia y solución de conflictos; fortalecimiento institucional de los entes territoriales; medio ambiente; y seguridad en zonas con PDET. Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. (Mayo de 2019). Pág. 61.

⁵⁶ Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Pág. 244.

⁵⁷ Esta política contendrá “(1) un protocolo de articulación e implementación de medidas, desde la etapa inicial del proceso hasta la protección efectiva de derechos; 2) un lineamiento único para la coordinación de las estrategias y medidas de prevención de los diferentes grupos poblacionales en riesgo; y (3) diversas estrategias, medidas y protocolos de prevención y protección, con enfoques diferenciales (género, grupos étnicos, ciclo vital, discapacidad). En particular: -Diseñará y pondrá en marcha el Plan de Acción Oportuna (PAO) para la Protección de Líderes; y -Brindará asistencia técnica para la adopción de instrumentos de prevención y protección de líderes sociales, comunitarios, indígenas, políticos, periodistas y, en general, de quienes están al

8. Para esta Corporación no cabe duda alguna acerca de la importancia de un diagnóstico idóneo en la formulación de las políticas públicas. En concreto, conocer la magnitud, causas, características, sujetos destinatarios de las medidas, entre otros aspectos, permite al Gobierno Nacional adoptar medidas que resulten eficaces e idóneas en la garantía y protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

En particular, para la garantía de los derechos a la vida, libertad y e integridad personal de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, es fundamental conocer los riesgos, las afectaciones, los actores, las víctimas, las causas y el contexto en los que se enmarcan las vulneraciones.

9. En tal virtud, en consideración de los objetivos definidos para la audiencia pública convocada mediante los **Autos 634 y 700 de 2018**, diferentes instancias en el proceso de seguimiento presentaron a la Corte Constitucional un diagnóstico de la situación humanitaria relacionada con el desplazamiento forzado. Con el propósito de que estos elementos, así como el diagnóstico presentado por la Ministra del Interior, sean considerados en la respuesta a los requerimientos que se realizarán al Gobierno Nacional, a continuación se sintetizan algunas de las conclusiones referidas por los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes:

9.1. Entre 2016 y 2018 se desarrolló una “*recomposición de la presencia de organizaciones armadas en el territorio, aunada a una disputa por las zonas de histórica presencia de las FARC-EP*”⁵⁸. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los principales actores que inciden en la situación de riesgo y vulneración son el ELN, las AGC, las disidencias de las FARC-EP y el EPL⁵⁹.

9.2. Sumado a ello, la Procuraduría General de la Nación expuso seis dinámicas que actualmente inciden en la situación de riesgo y en el desplazamiento forzado, entre las que destacó los procesos de restitución de tierras y el liderazgo en los procesos de sustitución de cultivos⁶⁰.

9.3. Como resultado de lo anterior, si bien durante ese período se observó una reducción en el número de víctimas del conflicto armado, la Procuraduría General de la Nación advirtió que las violaciones a los Derechos Humanos

frente de causas que defienden derechos humanos”. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Págs. 65-66.

⁵⁸ Procuraduría General de la Nación. *Informe en respuesta al Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 3.

⁵⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe en respuesta al Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 13.

⁶⁰ “(i) disputas por el control territorial (iii); (ii) compromisos de la comunidad con el gobierno nacional para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, (...); (iii) incrementos en las amenazas a determinados grupos poblacionales, en especial a los líderes y defensores de los Derechos Humanos; (iv) los procesos de restitución de tierras (...); (v) la disputa por las distintas economías ilícitas (...); (vi) enfrentamientos entre desmovilizados pertenecientes a diferentes grupos –como se está dando en municipio de Tumaco–; (vi) las amenazas que se han venido dando en contra de algunas personas en proceso de reintegración que han generado en algunos casos la reubicación en otros centros urbanos, (...)”. Procuraduría General de la Nación. *Informe en respuesta al Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Págs. 4-5.

persisten. De hecho, para la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y el ACNUR, el conflicto armado persiste bajo nuevas dinámicas⁶¹.

9.4. La persistencia del conflicto armado y la violencia generalizada se concreta en el aumento de desplazamientos masivos, restricciones y confinamientos de comunidades y la constante amenaza y riesgo en contra de los líderes, lideresas y autoridades étnico-territoriales⁶². Además, como lo informó la Defensoría del Pueblo y lo confirmó el representante de la población desplazada de Medellín, así como su alcalde, las vulneraciones se manifiestan en nuevos desplazamientos intraurbanos⁶³.

Requerimientos en relación con el diagnóstico de los escenarios y factores de riesgo

10. La suscrita magistrada solicitará a la Ministra del Interior que, en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional, la directora del Departamento Nacional de Planeación y los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección, responda las siguientes preguntas:

10.1. ¿Cuál es el diagnóstico actual sobre el cual el Gobierno Nacional formula e implementa las medidas enmarcadas en la política de prevención y protección? Este diagnóstico:

- i. ¿Contempla un análisis sobre los posibles impactos –directos e indirectos– de la política de consolidación territorial o la política para la consolidación del Estado de Derecho sobre el desplazamiento forzado?
- ii. ¿Analiza la relación entre la falta de seguridad jurídica de la tenencia y el despojo de tierras por parte de actores armados y civiles?

10.2. ¿Qué instrumentos emplea el Gobierno Nacional para identificar las emergencias humanitarias provocadas por desplazamientos masivos y restricciones a la movilidad de las comunidades?

10.3. En consideración de la disparidad en el número de emergencias reportadas por los diferentes actores⁶⁴, ¿qué resultados arrojaron los análisis

⁶¹ Defensoría del Pueblo. *Informe en respuesta al Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018); Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe en respuesta al Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018) y la intervención de la representante del ACNUR en la Audiencia Pública.

⁶² Procuraduría General de la Nación. *Informe en respuesta al Auto 634 de 2018*. Radicado el 15 de noviembre de 2018. Pág. 3.

⁶³ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. Radicado el 28 de mayo de 2018. Pág. 42; y las intervenciones citadas.

⁶⁴ De acuerdo con la intervención del Procurador General de la Nación en la audiencia pública, entre enero y agosto de 2018 se reportaron 126 eventos de desplazamiento masivo y según la Defensoría del Pueblo la cifra de desplazamientos masivos ascendió a 89 casos entre enero y octubre de 2018. No obstante, el director de la Unidad para las Víctimas advirtió que “tenemos en este momento [noviembre] 71 eventos que no concuerdan con ninguna de las cifras que se mencionaban ahora, (...) pero queremos contarle a la Corte que nosotros

realizados por la “mesa de contraste” en relación con la diferencia entre las cifras reportadas en los casos de restricciones a la movilidad y desplazamientos masivos?

10.4. Ligado a lo anterior, ¿de qué manera el Gobierno Nacional aborda y abordará las emergencias generadas por situaciones de restricciones a la movilidad, confinamientos y desplazamiento intraurbano? ¿Qué medidas implementará para su atención y qué recursos serán destinados para tales propósitos, dado el aumento de estas situaciones y la debilidad institucional de las autoridades locales?

Para dar respuesta a estos requerimientos, el Gobierno Nacional deberá analizar el contenido de los diagnósticos allegados a esta Sala en el marco de la audiencia pública convocada mediante los **Autos 634 y 700 de 2018**. Para estos efectos, se pondrán a disposición del Ministerio del Interior los informes remitidos a esta Corporación.

1.2. Política pública de prevención y protección

11. En el examen efectuado en el **Auto 373 de 2016**⁶⁵, la Corte Constitucional evidenció un nivel de cumplimiento bajo en la orden de articular y superar los vacíos protuberantes que afectaban la política pública de prevención y protección⁶⁶.

En este contexto, la Sala Especial de Seguimiento advirtió la existencia de un bloqueo institucional generado por la inexistencia de la política de prevención y protección del desplazamiento forzado, dado que, si bien se reportaron diferentes acciones e instrumentos para la prevención del desplazamiento⁶⁷, la respuesta estatal no logró subsanar las situaciones de riesgo que se presentaban en varias regiones del país. Al efecto, los organismos de control del Estado señalaron que estas acciones no se traducían en una respuesta idónea ni en resultados tangibles, puesto que *“los rezagos persisten en la ejecución de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como en su articulación con los planes de desarrollo municipal y departamental”*⁶⁸.

tenemos la atención de todas las emergencias humanitarias, en un cubrimiento del 100%”. Ante la diferencia de cifras reportadas, tanto en desplazamientos masivos como en restricciones a la movilidad, el director de la Unidad para las Víctimas manifestó contar con una “mesa de contraste” en la cual se analizan dichas diferencias.

⁶⁵ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.

⁶⁶ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 93 y Auto 219 de 2011 fundamentos jurídicos 158 y siguientes.

⁶⁷ Sobre este particular el Gobierno Nacional resaltó los resultados en torno a la cofinanciación de iniciativas territoriales; el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT); las labores de asesoramiento a entidades territoriales en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP); el fortalecimiento de espacios de diálogo interinstitucional; y la incorporación de las alertas y recomendaciones realizadas por el CIAT en los PIPP en algunas entidades territoriales. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.2.

⁶⁸ En concreto, advirtieron *“rezagos que persisten a nivel territorial en la formulación y, de manera particular, en la implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como en su articulación con los planes de desarrollo municipal y departamental”*. Incluso, en aquellos casos donde se formularon los PIPP, *“existe falta de ejecución de estos programas en el plano material, debido a la falta de recursos esgrimidos por los representantes de las entidades territoriales, y que a su vez se traduce en la incapacidad de llevar a*

Por esta razón, el **Auto 373 de 2016** concluyó que la respuesta estatal resulta “*formal y nominal [en la medida en] que no es conducente ni idónea para la desactivación o mitigación de los factores de riesgo, ni para la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de las personas desplazadas*”⁶⁹.

Adicionalmente, en la citada providencia, la Corte Constitucional consideró que existía una práctica inconstitucional en aquellos eventos en los cuales el Gobierno Nacional se abstiene de intervenir, a pesar de conocer las necesidades apremiantes de prevención y protección de las comunidades, y hace “*depende la respuesta estatal (...), del agotamiento de las rutas y de los procedimientos ordinarios, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone*”⁷⁰.

Requerimientos en relación con la política pública de prevención y protección

12. En torno a la estrategia de intervención del Gobierno Nacional en la política pública de prevención y protección, la suscrita magistrada solicitará a la Ministra del Interior que, en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional, la directora del Departamento Nacional de Planeación y los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección, respondan las siguientes preguntas.

12.1. ¿De qué manera las medidas contempladas en el PND contribuyen a la superación de la práctica inconstitucional y el bloqueo institucional identificados en el **Auto 373 de 2016**?

cabo la ejecución de los planes”. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.2. (ii). Precisamente, la Defensoría del Pueblo, en respuesta al Auto 321 de 2015, informó a la Corte que, si bien las autoridades reconocen los escenarios de riesgo advertidos por el SAT, la respuesta institucional no se traduce en acciones de carácter excepcional, con presupuesto suficiente para ser eficaces y sostenidas. Esto se debe, entre otras razones, a que: (a) la respuesta institucional se concentra en acciones ordinarias desconociendo el carácter excepcional de las situaciones; (b) persisten fallas en materia de coordinación Nación-Territorio, especialmente en materia de presupuesto; (c) existe en las alcaldías y las gobernaciones un desconocimiento de sus responsabilidades en el marco de las políticas públicas de atención y protección a víctimas; y (d) no existen metas ni indicadores para el seguimiento de las actividades y procesos. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*. (octubre de 2015). Págs. 6-9.

⁶⁹ Auto 373 de 2016 fundamento jurídico 2.2.1.2. Lo anterior, se encuentra reflejado en: “(a) la ausencia de resultados en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales, como señala la Defensoría del Pueblo, de una parte y, de la otra, con (b) la incorporación de las alertas y las recomendaciones emitidas por el CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección, en algunas entidades territoriales del país. Como resultado de lo anterior, la respuesta estatal (c) no permite subsanar las situaciones de riesgo en amplias regiones del país, las cuales (d) afectan de manera más fuerte a aquellas poblaciones que se encuentran en entidades territoriales débiles en materia administrativa, presupuestal e institucional y que, en consecuencia, no pueden ofrecer una respuesta tangible a las necesidades ciudadanas en términos de prevención y protección”.

⁷⁰ En relación con las entidades territoriales, la Sala se concentró en aquellas que: (i) son categoría 5 y 6; (ii) se encuentran bajo acuerdo de reestructuración; (iii) enfrentan grandes índices de recepción y expulsión de población desplazada o crisis humanitarias recurrentes; (iv) no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.2.

12.2. ¿Cómo se articulan las acciones contempladas en el PND y las medidas dispuestas en los Decretos 1066 de 2015, 1581, 2078, 2252, y 2124 de 2017 y 660 de 2018?

12.3. Dadas las restricciones presupuestales e institucionales de los entes territoriales, ¿de qué manera la política pública responde a las demandas de prevención y protección? ¿qué medidas, diferentes a la asistencia técnica, adoptó en aquellos casos en los cuales las alcaldías no cuentan con la capacidad (institucional o presupuestal) para implementar los planes integrales de prevención y protección?

13. La Ministra del Interior, en el informe allegado a esta Corporación, advirtió que la duplicidad de esfuerzos y la pluralidad de marcos normativos, constituye uno de los principales problemas que inciden en la efectividad de las medidas de prevención y protección. En tal sentido:

13.1. ¿Es necesaria una nueva reglamentación de la política pública de prevención y protección? ¿cuáles son las posibles alternativas ante la situación planteada por el Gobierno Nacional?

13.2. ¿Cuáles son las modificaciones normativas ya realizadas, en curso o proyectadas, dirigidas a implementar las estrategias contenidas en el PND⁷¹?

13.3. ¿Cómo se articulan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con los planes a desarrollar en las Zonas Estratégicas de intervención Integral (ZEII), cuando una zona haya sido priorizada por los dos programas? y, ¿en consideración del contenido del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, qué recursos se destinarán para financiar las ZEII y los PDET?

13.4. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, ¿cómo se garantiza la participación ciudadana, especialmente de la población desplazada, en la elaboración de la Hoja de Ruta Única contemplada en dicha disposición?

13.5. Hasta tanto no se formule e implemente efectivamente la Política Pública Nacional de Prevención y Protección Integral aludida anteriormente, ¿qué medidas adoptará para la protección de defensores de Derechos Humanos, dado que, en principio, el Plan de Acción Oportuna no implicó una derogación de los anteriores marcos normativos?

14. El PND advirtió que las rutas de protección individual y colectiva dispuestas en el Decreto 1066 de 2015 requieren diferentes ajustes normativos e institucionales⁷², en ese sentido ¿qué ajustes o modificaciones se realizaron,

⁷¹ Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Pág. 66.

⁷² Gobierno de Colombia. DNP. *Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Pág. 66.

se encuentran en curso o se proyectan en torno a las rutas de protección individual y colectiva?

2. Restablecimiento de los derechos de la población desplazada, como criterio central para la superación del ECI

15. A partir de la valoración efectuada en los **Autos 373 de 2016 y 634 de 2018**, la Corte Constitucional: (i) reconoció los avances alcanzados en la superación del ECI declarado en materia de desplazamiento forzado⁷³; (ii) llamó la atención sobre los componentes que aún presentan un nivel de cumplimiento bajo⁷⁴ e, incluso, de incumplimiento⁷⁵; y (iii) definió tres objetivos específicos para abordar el segundo bloque temático de la audiencia pública convocada, a saber:

- i. Identificar 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. Analizar los retos y condiciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada.
- iii. Presentar las acciones requeridas para superar los retos identificados y la adopción de medidas conducentes para alcanzar un estado acorde al orden constitucional vigente.

16. Para estos efectos, la Corte, en concordancia con los criterios y parámetros definidos para evaluar el avance en la superación del ECI, solicitó a los intervinientes que se refirieran a los avances, resultados, retos y condiciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada, con especial énfasis en: (i) la capacidad institucional; (ii) la articulación entre los niveles de gobierno⁷⁶; (iii) la capacidad presupuestal; (iv) la incorporación del enfoque diferencial⁷⁷; y (v) las obligaciones constitucionales y legales para proteger, atender, asistir y reparar a las víctimas de desplazamiento forzado⁷⁸.

17. En cumplimiento de la orden séptima del **Auto 634 de 2018**, el Gobierno Nacional, por intermedio de la Unidad para las Víctimas en calidad de

⁷³ La Sala Plena de la Corte Constitucional señaló que 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 particular, se resaltó la superación del ECI en los componentes de participación y de registro; así como, los avances en materia de restitución, vivienda urbana ayuda humanitaria y educación. Auto 634 de 2018. Fundamentos Jurídicos 19 y 20. M.P. Gloria Stella Ortiz.

⁷⁴ Los componentes que se declararon en un nivel de cumplimiento bajo fueron: prevención y protección, vivienda rural, retornos y reubicaciones y los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁵ Los componentes que se encontraron en incumplimiento fueron: generación de ingresos y protección de tierras. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁶ De acuerdo con los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Auto 634 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz. Fundamento jurídico 30.

coordinadora del SNARIV, presentó un informe que se concentró en el análisis de:

- i. Los *componentes transversales*, esto es: (a) el registro y los sistemas de información; (b) la coordinación entre la nación y el territorio; (c) el presupuesto; y (d) los enfoques diferenciales.
- ii. Los *componentes relacionados con el Goce Efectivo de Derechos*, lo que incluye el avance en la garantía de los siguientes derechos: (a) la subsistencia mínima; (b) el trabajo y la generación de ingresos; (c) el retorno y la reubicación; (d) la restitución de tierras; (e) la vivienda (rural y urbana); (f) la indemnización; (g) la rehabilitación; y (h) la verdad y la justicia⁷⁹.

18. A partir de las conclusiones de la audiencia pública⁸⁰ y de la información aportada por el Gobierno Nacional, la suscrita magistrada analizó el contenido del PND, en particular, los apartes relativos a los componentes previamente referidos, dada su relevancia en la superación del ECI declarado en materia de desplazamiento forzado.

Resultado de esta revisión, se encuentra necesario solicitar al Gobierno Nacional que precise algunas de las estrategias definidas en el PND, debido a que ellas plantean ajustes en los ejes sobre los que se enfocó el informe remitido por el Gobierno Nacional, así como en algunos de los retos advertidos a esta Corporación en la audiencia pública convocada en los **Autos 634 y 700 de 2018**. En concreto, esta sección se referirá a:

18.1. Los *componentes transversales* presentados por el Gobierno Nacional. En particular: el registro y los sistemas de información; la coordinación entre la nación y el territorio; y el presupuesto requerido para avanzar en la garantía de los derechos de la población desplazada.

Estos componentes se encuentran asociados al Pacto por la construcción de paz, en el cual se plantean medidas dirigidas a fortalecerlos. Las líneas: (i) “*mayor coordinación y eficiencia para la estabilización*”; y (ii) “*instrumentos y herramientas que orientan la inversión u el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad*”, se enfocan en el fortalecimiento de la estructura de las instituciones con competencia en la

⁷⁹ Gobierno de Colombia. *Auto 634 de 2018. Informe primer bloque temático. Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 8.

⁸⁰ Dentro de las principales retos que se plantearon en la audiencia pública se encuentra: (i) la falta de coordinación interinstitucional y las deficiencias en la capacidad institucional en los diferentes niveles de gobierno; (ii) la multiplicidad y desarticulación entre los instrumentos y herramientas de planeación y seguimiento; (iii) los problemas en la caracterización de la población desplazada y la identificación de sus necesidades, especialmente en el caso de los hogares en proceso de retorno o reubicación; (iv) los resultados limitados en la entrega de la indemnización administrativa; (v) la necesidad de acelerar el ritmo de avance en los procesos de restitución de tierras; (vi) el déficit en el presupuesto, particularmente para garantizar los derechos asociados a la superación de la situación de vulnerabilidad y a la indemnización administrativa; y (vii) la prórroga de la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

construcción de paz y, en consecuencia, en la garantía de los derechos de las víctimas.

En consonancia con lo anterior, en un primer eje de esta sección, la presente providencia se referirá a las medidas contempladas en el PND en relación con los componentes transversales de la política pública (2.1).

18.2. Los *componentes relacionados con el Goce Efectivo de Derechos*. Al respecto, en la presente providencia se abordarán las medidas contempladas en el PND con impacto en la garantía de los derechos a la subsistencia mínima; el retorno y la reubicación; la restitución de tierras; y la indemnización. Para ello, esta providencia se concentrará en la línea cuatro del *Pacto por la construcción de paz: “Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas”*, en particular, en cuatro de sus objetivos:

- i. La armonización del componente de asistencia de la política de víctimas con la política social moderna (2.2).
- ii. La priorización de los recursos en el componente de reparación de la política de víctimas (2.3).
- iii. La implementación de los procesos de retorno, reubicación e integración local (2.4).
- i. La promoción del acceso a la justicia de las personas y comunidades víctimas del despojo de sus tierras y territorios (2.5).

19. Cada uno de estos ejes sintetizará el contenido desarrollado en el PND, como elemento central para formular los requerimientos dirigidos al Gobierno Nacional, con el objetivo de precisar la manera cómo se consideraron los avances, obstáculos y retrocesos identificados en el proceso de superación del ECI en la definición de las medidas contempladas en el PND, así como el impacto que se espera alcanzar sobre la garantía de los derechos de la población desplazada con su implementación.

2.1. Componentes transversales de la política pública

20. Este eje hará referencia a las estrategias y acciones relativas a los componentes transversales de la política pública para atender, asistir y reparar a las víctimas, con énfasis en los elementos relacionados con la capacidad institucional, la coordinación de la nación con los territorios y el presupuesto.

21. De acuerdo con el diagnóstico del PND *“los esquemas de coordinación de la política de víctimas no han sido completamente efectivos para avanzar en el goce de los derechos de la población”*⁸¹. Por consiguiente, se concluyó que

⁸¹ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 811.

es necesario: (i) examinar y redefinir las instancias e instrumentos de coordinación existentes para optimizar los recursos y la oferta dirigida a las víctimas; y (ii) contar con información sobre la ejecución e impacto de la oferta, con el objetivo de brindar mejores resultados en la superación de la situación de vulnerabilidad y el acceso a las medidas de reparación integral⁸².

22. Para responder a este diagnóstico, la línea “*Colombia atiende y repara a las víctimas*” priorizó el fortalecimiento de la coordinación de la política pública para las víctimas con otras políticas e intervenciones del Gobierno Nacional en las regiones, con el propósito de lograr el mayor grado de armonía con los objetivos de la “*línea A del Pacto por la Descentralización*”⁸³. Adicionalmente, las líneas “*mayor coordinación y eficiencia para la estabilización*” e “*instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad*” desarrollan medidas específicas dirigidas a fortalecer los esquemas del SNARIV.

23. La línea “*mayor coordinación y eficiencia para la estabilización*” plantea que el Gobierno Nacional llevará a cabo los mejores esfuerzos para generar una institucionalidad que potencie la transformación rural, la inclusión social, la legalidad, la seguridad y un gasto público eficiente, orientado a resultados, lo cual implica “*optimizar los escenarios e instancias existentes para el desarrollo de las políticas de estabilización, reparación a víctimas y convivencia y reconciliación*”⁸⁴.

En tal virtud, se elaboró un diagnóstico sobre la función de coordinación que desempeña la Unidad para las Víctimas a partir del cual, de acuerdo con el PND, se puede concluir que dicho rol “*distrajo a la entidad de su propósito fundamental y diferenciador con otras instituciones del Estado que es la ejecución de las medidas de reparación a las víctimas*”⁸⁵. En consecuencia, uno de los objetivos definidos en el PND es lograr la especialización de la Unidad para las Víctimas en la ejecución de las medidas de reparación “*en función del fortalecimiento de la política y con criterios de austeridad*”⁸⁶.

24. Para ello, el PND define una estrategia dirigida a delimitar las funciones de la institución como coordinadora del SNARIV y a reducir los componentes sobre los que actualmente ejerce funciones, así: (i) establece que la Unidad para las Víctimas, a través de las direcciones territoriales, se concentrará en el

⁸² Ibidem.

⁸³ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 815.

⁸⁴ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 793. “Entre estas instancias de coordinación de nivel nacional y territorial se identifican el Gabinete de posconflicto, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Consejos Territoriales de Paz, entre otros”.

⁸⁵ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 794.

⁸⁶ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 800.

fortalecimiento de las capacidades institucionales en el ámbito local; (ii) en lo relativo a sus funciones, define que se concentrarán principalmente en la ejecución de los procesos de retorno, así como en las medidas de reparación individual y colectiva de las víctimas; y (iii) anuncia ajustes asociados a: (a) la caracterización de las víctimas, la cual se adelantará mediante la aplicación Sisbén IV y; (b) la definición de los parámetros para las mediciones de superación de vulnerabilidad, las cuales deben transitar a una única medición en términos de vulnerabilidad en el país.

25. Por su parte, uno de los objetivos definidos en la línea “*instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la Construcción de Paz y la cultura de la legalidad*” consiste en la racionalización de los instrumentos y las herramientas de seguimiento a la política de víctimas para hacer más eficiente la inversión y el gasto, en el marco de tres estrategias específicas relacionadas con: (i) el seguimiento poblacional, institucional y presupuestal; (ii) las mediciones y la caracterización; y (iii) el Registro Único de Víctimas RUV.

25.1. La primera estrategia, busca unificar los instrumentos para el seguimiento poblacional e institucional de la política de víctimas. Con este propósito, contempla tres medidas específicas:

- i. La creación de un Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV) diseñado y operado por el DNP, que visualizará un tablero de control estratégico compuesto por los indicadores más relevantes de todos los componentes de la política. Además, agrupará los indicadores en materia de prevención y protección, asistencia y atención, verdad y justicia, reparación integral y los elementos transversales.
- ii. El ajuste de las herramientas para el seguimiento a la política en el ámbito territorial, con el objetivo de aligerar las cargas administrativas que hoy soportan las entidades territoriales, orientándolas a que sus reportes contengan solo información indispensable para la medición de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación. Esta función está en cabeza de la Unidad para las Víctimas y del Ministerio del Interior.
- iii. El ajuste de la programación del presupuesto de inversión con miras a que no se asigne en función de cupos sectoriales y por entidades, sino de acuerdo con los objetivos de cierre en materia de vulnerabilidad para la población desplazada y de criterios de reparación para toda la población víctima.

25.2. La segunda estrategia está dirigida a unificar la información para la caracterización y focalización de las víctimas con el SISBÉN, esto con el objetivo de simplificar la arquitectura de información y las mediciones de vulnerabilidad, tal como se referirá en la sección 2.2 de esta providencia.

25.3. La tercera estrategia tiene como objetivo implementar acciones de normalización y fortalecimiento de la calidad de los datos del RUV. El PND presenta un diagnóstico crítico en relación con la operatividad tanto de los sistemas de información, en general, como del RUV en particular. Al respecto se indica que estas dificultades en el intercambio y calidad de la información “*limitan la gestión y la toma de decisiones en el marco de la estabilización*”⁸⁷. En consecuencia, se propone normalizar y mejorar la calidad e integridad de la información del RUV con fuentes de información como el SISBÉN IV, de modo que “*se cuente con información actualizada y georreferenciada de la de la población y, adicionalmente, exista claridad de cuáles son efectivamente las víctimas directas e indirectas*”⁸⁸.

26. Finalmente, pese a que no se contempla como una estrategia específica, es importante hacer referencia al compromiso del Gobierno Nacional para revisar la vigencia de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con el diagnóstico integral del PND, aún hay políticas dirigidas a la atención y reparación de la población desplazada que se encuentran rezagadas y que podrían requerir una mayor inversión de recursos y un tiempo superior a los diez años inicialmente previstos en la Ley 1448 de 2011. En tal virtud, el PND establece que:

*“[Este] Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que tiene vigencia hasta el 2021, por lo cual es el momento para establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas. Por lo anterior, para el 2020 el Gobierno nacional, a través del MinHacienda, el DNP y Prosperidad Social presentará al Congreso el balance de la ley, así como una propuesta de ajuste y actualización, que se someterá al debate correspondiente. Para ello, se deberá contar con la proyección del universo de víctimas, la definición clara de todas las medidas a las que puede acceder esa población y el costo para su implementación”*⁸⁹.

27. En consonancia con lo expuesto, y dado que los elementos contemplados en el PND se relacionan con las herramientas dispuestas por el Gobierno Nacional para superar la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, así como para avanzar en la garantía de sus derechos a la reparación, la suscrita magistrada formulará requerimientos concentrados en:

- i. Los ajustes al rol de la Unidad para las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), así como a los mecanismos e instrumentos de reporte

⁸⁷ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 801.

⁸⁸ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Págs. 805-806.

⁸⁹ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 807.

definidos en el marco del seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 -(**Coordinación nación – territorio**).

- ii. Las medidas dirigidas a modificar la programación y seguimiento presupuestal en función de la estabilización socioeconómica de la población desplazada (**Presupuesto**).

2.1.1. Coordinación nación – territorio

28. En **Auto 373 de 2016**, la Corte Constitucional reconoció los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional para que todas las entidades territoriales se apropien y cumplan con sus obligaciones a través del diseño e implementación de las estrategias y esquemas que respondan a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

No obstante, esta Corporación identificó tres barreras relacionadas con: (i) la rigidez y falta de impacto de los mecanismos de coordinación, articulación, seguimiento y reporte de información entre las entidades del orden nacional y territorial, en particular para aquellos entes territoriales que no cuentan con suficiente capacidad administrativa, financiera e institucional y que adicionalmente enfrentan situaciones críticas de desplazamiento; (ii) la ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, especialmente en los municipios en los que se presentan altos índices de presión de población desplazada, enfrentan crisis humanitarias recurrentes o son altamente expulsivos, y no tienen suficiente capacidad para enfrentar estas situaciones y; (iii) la falta de articulación y fragmentación de la oferta de las entidades del nivel central, por ejemplo en materia de vivienda, generación de ingresos, retornos y reubicaciones.

29. En este contexto, el Gobierno Nacional reportó importantes esfuerzos para la consolidación de los esquemas de coordinación y para el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales; sin embargo, una de las principales preocupaciones -advertidas por los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso de seguimiento- está concentrada en la carga que tienen las autoridades locales para implementar y aplicar los instrumentos y herramientas de coordinación, seguimiento y reporte de información, en contraposición a la limitada capacidad institucional y presupuestal para su cumplimiento.

Por ejemplo, de acuerdo con el informe presentado por el Gobierno Nacional, en la audiencia pública, del total de necesidades identificadas por los entes territoriales (8.649.756) solo el 0.83% fueron asumidas por las entidades del nivel nacional⁹⁰.

⁹⁰ Sobre este particular, la Procuraduría menciona en su informe que el hecho de que el mayor número de compromisos en la política sea asumido por las alcaldías (más del 90%, de acuerdo con el reporte del Gobierno Nacional) “refleja las debilidades en la comprensión e implementación de la estrategia de corresponsabilidad”.

Requerimientos en relación con la coordinación entre la nación y el territorio

30. En virtud de los ajustes proyectados en el PND, la suscrita magistrada solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el director de la Unidad para las Víctimas, responda las siguientes preguntas:

30.1. ¿De qué manera las medidas contempladas en el PND contribuyen en la superación de las falencias y factores constitucionalmente inadmisibles en materia de coordinación nación territorio identificados en el **Auto 373 de 2016**?

30.2. ¿De qué manera la ruta trazada en el PND permitirá mejorar la coordinación, complementariedad y subsidiariedad entre las entidades competentes en la atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado en el nivel nacional y entre el nivel nacional y territorial? En consonancia con lo anterior, ¿de qué manera el enfoque previsto permitirá optimizar los recursos y la oferta institucional encaminada a la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado?

30.3. En cuanto a las herramientas de seguimiento a la política de víctimas: ¿De qué manera el Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV) contribuye a verificar que las medidas impactan en la protección y garantía efectiva de los derechos de la población desplazada? Para responder a este requerimiento, el Gobierno Nacional deberá considerar los criterios y parámetros definidos por esta Corporación en el **Auto 331 de 2019**, en particular los elementos relacionados con la función sustancial e instrumental de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED).

Ya que el PND plantea que este mecanismo contemplará un tablero de control con indicadores en todos los componentes de la política, es importante que informen si:

- i. ¿Se tiene previsto que a través de este instrumento se examine el avance, estancamiento o retroceso en la garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado? De ser el caso: ¿de qué manera se integrará con la batería de IGED?
- ii. ¿La adopción de este modelo de seguimiento incide o se encuentra asociado a los modelos de medición de carencias en la subsistencia mínima y la medición de la superación de vulnerabilidad? En caso positivo, ¿Qué modificaciones se tienen previstas para ajustar los parámetros y periodicidad en la medición y vigencia de estos modelos?
- iii. ¿Este instrumento (MSV) tiene la vocación de examinar la ejecución de la oferta institucional, sus resultados en la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada y el avance en las medidas de reparación? En este sentido, ¿de qué manera este instrumento puede

contribuir al seguimiento de la pertinencia y oportunidad de las medidas de protección, atención, asistencia y reparación y su contribución en la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada?

2.1.2. Presupuesto

31. En **Auto 373 de 2016**, la Corte Constitucional constató y valoró positivamente el aumento presupuestal destinado a la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, los organismos de control del Estado y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado manifestaron preocupaciones en relación con la suficiencia y coherencia tanto de los recursos destinados hasta la fecha, como de los proyectados hasta la vigencia de la ley (la cual culmina en el año 2021).

32. Por esta razón, en esa oportunidad, la Sala Especial requirió a la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que, con estricta observancia del principio de coherencia: (i) evaluara la dimensión del esfuerzo presupuestal necesario para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado contenidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011; (ii) determinara el ritmo con el cual daría cumplimiento a estas obligaciones; (iii) precisara las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos, al igual que los respectivos componentes en los cuales se van a ejecutar y; (iv) previera un plan de contingencia en el evento que los mecanismos y fuentes de recursos inicialmente designados fueran insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

32.1. En cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional presentó ejercicios de actualización del costeo inicialmente realizado en el documento CONPES 3726 de 2012, y concluyó que en la estimación de 2016 eran necesarios \$124.1 billones y que para 2017 el cálculo ascendía a \$127.75 billones de pesos.

32.2. Por otra parte, la Contraloría General de la República realizó una estimación sobre el esfuerzo fiscal requerido para cumplir con la Ley 1448 de 2011, y encontró que para el período de la vigencia de la Ley (2018-2021) se requieren aproximadamente \$129.29 billones de pesos.

Requerimientos en relación con el presupuesto

33. Dado que el PND solo contempla el ajuste de la programación del presupuesto de inversión de la política pública, la suscrita magistrada solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el coordinador de la Unidad para las Víctimas y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, precise si se contempla alguna estrategia de adición presupuestal, de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Gobierno Nacional y los organismos de control del Estado, que permita avanzar a un

mayor ritmo en el cumplimiento de las obligaciones en la garantía de los derechos de la población desplazada.

2.2. Armonización del componente de asistencia de la política de víctimas con la política social moderna

34. En el informe presentado para la audiencia pública celebrada el 29 de noviembre de 2018, el Gobierno Nacional informó a la Sala Especial que una de sus apuestas para el cuatrienio consiste en armonizar la política pública para la inclusión social y productiva con las medidas de asistencia dirigidas a las víctimas⁹¹.

De acuerdo con el Gobierno Nacional, esta armonización tiene como objetivo que las víctimas superen la situación de vulnerabilidad, a partir de acciones estatales que sobrepasen la perspectiva asistencial y promuevan la recuperación de sus capacidades como sujetos de derecho y agentes de su propio desarrollo.

35. En esa misma línea, el PND afirma que, a pesar de que 61% del total del presupuesto se asigna a los componentes de atención y asistencia, un alto porcentaje de víctimas aún se encuentra en una situación de pobreza y pobreza extrema mayor a la del promedio nacional. En este sentido, se concluyó que estas medidas generan dependencia, debido, principalmente, a la falta de articulación entre las medidas de asistencia y la política social del Estado⁹².

36. En consecuencia, el PND define tres estrategias dirigidas a lograr la armonización entre el componente de asistencia de la política de víctimas y la *política social moderna*⁹³.

36.1. La primera estrategia, tiene como propósito unificar los criterios de focalización según la condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima con los del resto de la población. Para ello, precisa que:

*“La focalización de la población víctima a la oferta de programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza y vulnerabilidad deberá aplicar los criterios según condiciones de vida que establezca cada sector de tal forma que queden armonizados para toda la población pobre y vulnerable de Colombia”*⁹⁴.

⁹¹ Gobierno Nacional. Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018. Pág. 95

⁹² Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 808. De acuerdo con las cifras reportadas en el diagnóstico del PND; se estima que en 2017 el 69.4% y 30.6% de las víctimas de desplazamiento eran pobres y pobres extremas.

⁹³ La política social moderna “se constituye como el conjunto de lineamientos de política, estrategias y programas dirigidos a aprovechar las ganancias del crecimiento y a crear o fortalecer canales de redistribución para que el progreso económico se traduzca en bienestar y oportunidades reales para todos”. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 231.

⁹⁴ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 812.

36.2. La segunda, está dirigida a armonizar las condiciones de salida de los programas sociales según criterio de superación de la condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima con los del resto de la población.

36.3. Finalmente, la tercera estrategia busca establecer componentes diferenciados para la población víctima en la oferta de programas sociales dirigidos a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad.

Con este objetivo, de acuerdo con el PND, la *política social moderna* tendrá en cuenta en su diseño e implementación las particularidades de la población víctima. Adicionalmente, definirá criterios claros de focalización y priorización que garanticen el cumplimiento de la responsabilidad del Estado con la reparación y la no repetición.

37. Bajo estos lineamientos y con el objetivo de profundizar sobre la armonización de las políticas, la línea “*Colombia atiende y repara a las víctimas*” hace una remisión expresa al tercer pacto del PND en los siguientes términos:

*“Las víctimas serán atendidas en la oferta social de toda la población, de acuerdo con su condición de pobreza y vulnerabilidad, con condiciones explícitas tanto de permanencia y salida como en articulación con el registro social que se estructure como se menciona en la línea K del Pacto por la Equidad”*⁹⁵.

38. En la línea K⁹⁶: “[*q*]ue nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza”⁹⁷, se definen tres acciones relacionadas con la armonización del componente de asistencia a víctimas y la política social del Estado, a saber: (i) la articulación de acciones alrededor de la Mesa de Equidad; (ii) la utilización del SISBÉN IV como herramienta para la identificación de la población que requiere atención a través de los programas sociales; y (iii) la reformulación de programas que impactan la garantía de los derechos de la población víctima.

38.1. En relación con la “Mesa de Equidad” el PND establece que esta es una instancia de alto nivel y de carácter decisorio, presidida y convocada por el Presidente de la República, con el objetivo de coordinar los sectores y las

⁹⁵ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 812.

⁹⁶ En la estrategia dirigida a armonizar las condiciones de salida de los programas sociales según criterio de superación de la condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima, se hace referencia al literal J del Pacto por la equidad; sin embargo, este corresponde a la línea “Equidad en la diversidad”. El literal que se refiere a estas medidas es el K “Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza”.

⁹⁷ En esta línea se priorizan cinco objetivos: (i) recuperar la institucionalidad y el espacio de coordinación y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza; (ii) rediseñar y actualizar la focalización de los programas sociales; (iii) rediseñar los programas de transferencias monetarias condicionadas y la red para la superación de la pobreza extrema (Red Unidos); (iv) formalizar y regularizar la creación y el rediseño de subsidios sociales; y (v) crear espacios de coordinación de política pública y formular estrategias afirmativas de reducción de pobreza para los territorios más rezagados. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad” Pág. 413.

entidades del Gobierno Nacional alrededor del diseño e implementación de acciones dirigidas a la reducción de la pobreza, de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales⁹⁸.

Bajo este entendido, uno de los objetivos específicos de esta instancia decisoria consiste en articular las acciones para la reducción de la pobreza con la asistencia social dirigida a las víctimas.

38.2. En cuanto a la utilización del SISBÉN para identificar la población destinataria, el PND establece que con el objetivo de aumentar la eficiencia del gasto social⁹⁹ y en razón a su desactualización (versión III), *“el DNP deberá implementar el Sisbén IV en 2020, para que se convierta en la base para el ajuste en la focalización de programas sociales y en la fuente de información para los programas que requieren rediseño”*¹⁰⁰.

Así las cosas, sobre la orientación y focalización de la oferta para víctimas, señala que:

*“El Sisbén IV será la herramienta utilizada por el DNP y la Unidad para las Víctimas para identificar la población que por sus características socioeconómicas requieren ser atendidas por programas sociales. Para esto, el DNP dispondrá de la información de caracterización requerida por la UARIV como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y por las entidades territoriales”*¹⁰¹.

Por lo tanto, se indica que el DNP y la Unidad para las Víctimas *“ajustarán el modelo de medición de carencias integrado al Sisbén IV aprovechándolo como fuente para la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas, tal como se señala en la línea L del Pacto por la Equidad”*¹⁰². En consonancia con lo anterior, se precisa que la Unidad para las Víctimas y las entidades territoriales deben utilizar el SISBÉN como herramienta de caracterización para las mediciones que se realicen en el componente de asistencia de la política de víctimas¹⁰³.

38.3. Finalmente, en relación con el rediseño y refocalización de los programas sociales, se plantea la necesidad de reajustar el programa “Más Familias en

⁹⁸ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad” Pág. 413.

⁹⁹ De acuerdo con el diagnóstico presentado en relación con los programas sociales, y en particular de los subsidios de la política social a través de los cuales se busca fortalecer el componente de asistencia a las víctimas, actualmente no hay un costeo del gasto total destinado a su ejecución, ni se cuenta con lineamientos que orienten su creación, funcionamiento y seguimiento a la implementación, y en consecuencia, *“no existe una lógica intersectorial de concurrencia, complementariedad y pertinencia en su formulación”*. Pág. 412.

¹⁰⁰ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 415.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 805.

¹⁰³ Ibidem.

Acción” y se define que, para la focalización del programa, la población víctima de desplazamiento en situación de pobreza será vinculada a través del SISBÉN IV, con criterios de priorización por su condición¹⁰⁴.

En síntesis, la política social del Estado, a partir de la cual se busca fortalecer las medidas de asistencia a las víctimas, tendrá una fase de reestructuración integral, con los objetivos de consolidar la *política social moderna*; unificar los lineamientos para la creación y funcionamiento de los subsidios sociales; y mejorar su calidad en términos de eficiencia y resultados sobre la población beneficiaria.

Requerimientos en relación con el componente de asistencia para la población desplazada

39. En el marco del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, esta Corporación reiteró que, debido a la multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, así como a las circunstancias de especial vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada, esta tiene, en términos generales, el derecho a recibir un trato preferente por parte del Estado.

En este sentido, desde la declaratoria del ECI¹⁰⁵, la Corte Constitucional afirmó que este **derecho al trato preferente** constituye, el “*punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno*”¹⁰⁶, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas ya que “*de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara*”¹⁰⁷.

40. Adicionalmente, por las circunstancias que rodean el desplazamiento, las víctimas quedan expuestas a un **nivel de vulnerabilidad acentuado**, no solamente relacionado con la pobreza monetaria, sino con condiciones como: (i) la pérdida del hogar; (ii) la marginación o exclusión asociada a la condición misma del desplazamiento; (iii) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad; (iv) los impactos desproporcionados del conflicto armado en grupos de especial protección constitucional como las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas con discapacidad, las personas mayores, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas; (v) la desarticulación social; y (vi) el daño que se deriva de hechos violatorios de los derechos humanos.

41. En consecuencia, si bien el Legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, las víctimas de desplazamiento requieren una **atención diferencial** en razón al nivel de vulnerabilidad generado

¹⁰⁴ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 415.

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

¹⁰⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

por el desplazamiento, así como por la inhabilidad del Estado para cumplir con su deber de prevención¹⁰⁸.

42. En el **Auto 373 de 2016**, la Corte Constitucional reconoció que el Gobierno implementó ajustes importantes para facilitar el acceso a la oferta estatal a las personas que solicitan las ayudas, a través de la creación o fortalecimiento de los esquemas de atención presenciales, no presenciales y móviles en distintas entidades territoriales del país. Así mismo, hizo referencia a la implementación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), estrategia dirigida a identificar las víctimas en condiciones de vulnerabilidad para reorientar los pagos y asegurar la eficiencia de las entregas.

43. Por otra parte, sobre el avance en la superación del ECI en relación con la atención humanitaria, la Corte Constitucional concluyó que el nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente era medio y se concentró en tres prácticas inconstitucionales: (i) la falta de acoplamiento de la política nacional con las dificultades que enfrentan los municipios del país en materia de planeación, presupuestos y procedimientos adecuados, suficientes y expeditos para la entrega de la ayuda inmediata; (ii) la situación de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad, que se encuentran en zonas apartadas y de difícil acceso por las autoridades, por lo cual se requiere la adopción de un procedimiento de respuesta excepcional para atender sus necesidades humanitarias¹⁰⁹; y (iii) demoras e imposición de requisitos desmedidos para la entrega de las ayudas humanitarias a personas que se encuentran con vulnerabilidades altas¹¹⁰.

44. En consideración de lo anterior, en torno a la naturaleza de las medidas de asistencia a la población desplazada y sobre la superación del ECI en este componente, se solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el director de la Unidad para las Víctimas, responda las siguientes preguntas:

44.1. ¿De qué manera los ajustes previstos en el PND contribuyen a la superación de las prácticas inconstitucionales identificadas en el **Auto 373 de 2016** sobre el componente de asistencia, así como en la superación del ECI en esta materia?

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

¹⁰⁹ En el Auto 373 de 2016, esta Corporación llamó la atención sobre el hecho de que no se identificaban rutas de atención claras para las comunidades que se encontraban en estas condiciones, lo cual derivó en condiciones de inseguridad alimentaria y crisis humanitarias recurrentes. En relación con esta situación la Sala indicó que “no es admisible establecer como condición sine qua non para la atención de estas situaciones complejas, el parte de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo de procedimientos de desminado humanitario. Esta exigencia se traduce en un vacío de protección, porque el acceso a la oferta estatal para paliar las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias recurrentes, sería, bajo estos requisitos, inviable en muchos casos”. En consecuencia, se ordenó a la Unidad para las Víctimas que adoptara un protocolo dirigido a asegurar que la población con restricciones a la movilidad reciba una atención oportuna y suficiente a estas situaciones.

¹¹⁰ En el Auto 373 de 2016, esta Sala reiteró que la atención humanitaria hace parte del conjunto de derechos mínimos que siempre deben ser satisfechos por el Estado, la cual debe entregarse de acuerdo con la situación de emergencia y las condiciones de vulnerabilidad de la población.

44.2. ¿De qué manera se contempla el ajuste a los programas y herramientas propias del Sistema de Promoción Social, con el fin de responder al nivel de vulnerabilidad acentuado asociado al desplazamiento? Lo anterior, debe ser analizado en cada una de las etapas de formulación e implementación de la *política social moderna*.

44.3. ¿Cuáles de las medidas de asistencia a las que tiene derecho la población desplazada, en virtud de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011; y de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, que actualmente no sean atendidas por la política social del Estado, serán garantizadas mediante estos programas y proyectos?

Al respecto, es importante que se precise si la armonización del componente de asistencia a la población desplazada y la *política social moderna* implican ajustes a las acciones adoptadas por el Gobierno Nacional para garantizar el derecho a la subsistencia mínima, a través de la atención humanitaria en sus tres fases: (i) inmediata; (ii) emergencia y (iii) transición¹¹¹ y en especial, en el modelo de medición de carencias en subsistencia mínima mediante el cual el Gobierno Nacional identifica los hogares a los cuales se les debe entregar esta medida de asistencia¹¹². Esta respuesta deberá darse de manera diferenciada en cada una de las fases referidas, dado el alcance y las herramientas definidas en cada una de ellas.

45. Finalmente, advertido el hecho que el Gobierno Nacional en el informe anual 2018 señaló que tiene como objetivo que los siete derechos contemplados en los criterios para superar la situación de vulnerabilidad se puedan medir exclusivamente con los registros administrativos, y “*especialmente que el Sisbén IV se convierta en la principal herramienta de recolección de información para estas mediciones*”, la suscrita magistrada solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el director de la Unidad para las Víctimas, resuelva los siguientes interrogantes:

45.1. Dado que la implementación del SISBÉN IV se hará efectiva hasta el 2020, ¿se contempla un proceso de transición dentro de la estrategia dirigida a que ésta sea la principal herramienta de recolección de información para la implementación de la política de asistencia a la población desplazada?

45.2. ¿De qué manera se planea implementar la depuración en el marco de los procesos de focalización? ¿Cómo operará este proceso para aquellas personas desplazadas que actualmente son objeto de focalización o priorización de programas sociales en razón a la condición de vulnerabilidad que sobreviene al desplazamiento forzado?

¹¹¹ Ley 1448 de 2011. Capítulo III. Medidas de Asistencia y Atención a las Víctimas. Artículo 49.

¹¹² Unidad para las Víctimas. Informes de respuesta a la orden trigésimo segunda del Auto 373 de 2016.

45.3. ¿Qué medidas se van a adoptar para cumplir el objetivo de ampliar masivamente el universo de medición de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, a través del SISBÉN IV? Lo anterior, en consideración a que el resultado del primer cruce de las encuestas SISBÉN aplicadas durante el 2017 y el Registro Único de Víctimas, arrojó que solo el 45% de los 1.148.713 desplazados que se estiman están ubicados en estos municipios fueron encuestados¹¹³.

2.3. Priorización de recursos en el componente de reparación de la política pública

46. En el informe remitido en el marco de la audiencia pública convocada mediante **Autos 634 y 700 de 2018**, el Gobierno Nacional señaló que ha destinado una importante suma de recursos para garantizar la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento, lo cual, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas, se refleja en el aumento del número de víctimas que han recibido la medida¹¹⁴.

Sin embargo, los organismos de control del Estado, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado¹¹⁵ y el representante de la población desplazada coincidieron en advertir que, a pesar del esfuerzo presupuestal, este es insuficiente para asegurar la reparación de la población desplazada.

Al respecto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas advirtió que, de mantenerse el ritmo de implementación de las medidas se requerirían 57 años para pagar la totalidad de las indemnizaciones a las víctimas¹¹⁶.

47. El PND establece que los esfuerzos en el marco de la política de víctimas se deben concentrar en las medidas de reparación, así como en la garantía de la seguridad para la estabilización. En consecuencia, el Gobierno Nacional afirma que se debe superar la mirada exclusivamente asistencial, con la perspectiva de promover acciones para que la población desplazada “*recupere sus*

¹¹³ En el informe anual, el Gobierno Nacional reportó que en 2017 el barrido de recolección de información del Sisbén IV avanzó en el territorio nacional de acuerdo con lo estipulado en el Conpes 3877 de 2016. El operativo de recolección de información cerró en febrero de 2018, consiguiendo información en 189 municipios de 19 departamentos. En total, se recolectaron 711.786 encuestas correspondientes a 1.963.633 personas, de las cuales se cuenta con información acerca de la conformación del hogar, la vivienda que habitan, condiciones de salud, educación, y la ocupación e ingresos de los miembros del hogar; además de contar con una georreferenciación precisa. A partir de estas encuestas, se realizó un cruce preliminar de información con el Registro Único de Víctimas con corte a 1 de enero de 2018 y se identificó que del total de las encuestas aplicadas, 554.617 correspondían a víctimas, de las cuales 514.222 eran víctimas de desplazamiento forzado, correspondiente al 45% de los 1.148.713 desplazados que se estima están ubicados en estos municipios.

¹¹⁴ Gobierno Nacional. Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018. Pág. 235

¹¹⁵ De acuerdo con la Comisión de Seguimiento, las cifras en indemnización “reflejan la baja prioridad que el Gobierno Nacional les ha otorgado”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado. Bogotá, 15 de noviembre de 2018. Pág. 23.

¹¹⁶ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017-2018. Pág.201

capacidades como sujetos de derechos, su libertad y de esa forma pueda ser agente de su propio desarrollo, del desarrollo de su comunidad y de su territorio”¹¹⁷. Con este objetivo, el PND concluye que, “*teniendo en cuenta el escenario de gasto actual en la política, es necesario redireccionar recursos de la política hacia las medidas que están más rezagadas*”¹¹⁸.

48. En concreto, el diagnóstico del PND sobre la indemnización administrativa afirma que existe una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley 1448 de 2011¹¹⁹, en tanto que solo el 12% de las víctimas que tienen derecho a esta medida la han recibido efectivamente¹²⁰. Para responder a este diagnóstico, el PND contempla tres estrategias dirigidas a garantizar el derecho a la indemnización:

48.1. En primer lugar, establece que el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán una política que, con base en las *ganancias en eficiencia* esperadas a partir de la implementación de las medidas dirigidas a armonizar el componente de atención con la *política social moderna*, permita redireccionar recursos de la asistencia hacia la reparación con el propósito de acelerar el ritmo de pagos.

48.2. En segundo lugar, señala que la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP adelantarán los estudios y análisis presupuestales correspondientes para implementar una nueva reglamentación que permita contar con criterios para el pago de las indemnizaciones, con el objetivo de que los montos sean más equitativos y viables en el cubrimiento del universo de víctimas, en plazos razonables y con procedimientos simplificados para agilizar el proceso y hacerlo más eficiente.

48.3. Finalmente, determina que la Unidad para las Víctimas implementará el sistema de priorización y recopilará masivamente la documentación de las víctimas por indemnizar para definir el universo de beneficiarios e informar sobre su derecho a la indemnización.

Requerimientos en relación con el componente de indemnización para la población desplazada

¹¹⁷ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 807.

¹¹⁸ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 812.

¹¹⁹ A septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a 6.714.679 de víctimas que son sujeto de la misma. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 809.

¹²⁰ Al respecto, en las Bases del PND se señala que “[e]l ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado por (i) la disponibilidad de recursos financieros; (ii) las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas - FRV y los costos asociados a su administración; (iii) el pago de indemnizaciones judiciales; (iv) el proceso de documentación administrativo y (v) el crecimiento del universo de víctimas. Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 809.

49. El **Auto 373 de 2016** determinó que las órdenes relativas a la garantía del derecho a la indemnización presentaba un nivel de cumplimiento bajo en la medida en que persistía: (i) la falta de coherencia entre la política pública para indemnizar a las víctimas de desplazamiento forzado y los recursos destinados a tal efecto; (ii) la falta de claridad sobre el derecho a la indemnización para las víctimas de las denominadas BACRIM y; (iii) la restricción desproporcionada al acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a esta medida, lo cual produce su discriminación en comparación con las víctimas de otros hechos que ya fueron indemnizadas.

Posteriormente, en el **Auto 206 de 2017**, la Corte Constitucional constató la existencia de un bloqueo institucional que impedía a la Unidad para las Víctimas garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada. En consecuencia, la Sala Especial de Seguimiento adoptó medidas provisionales de protección con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad de aquellas personas desplazadas que radicaron peticiones ante dicha entidad para acceder a la entrega de la atención humanitaria o indemnización administrativa, o que se encontraban a la espera del cumplimiento de fallos de tutela en los que se reconocían los derechos a la subsistencia mínima o la indemnización.

La adopción de las medidas ordenadas en este auto fue condicionada a la implementación del plan de trabajo que remitió la Unidad para las Víctimas para superar el bloqueo institucional declarado en el **Auto 206 de 2017** y, a su vez, garantizar la protección al derecho a la igualdad en el acceso a los componentes de atención humanitaria e indemnización administrativa de las personas en situación de desplazamiento.

50. A partir del análisis de las estrategias definidas en el PND para priorizar el componente a la reparación, y en particular, la de acelerar el ritmo de pagos de la indemnización, la suscrita magistrada solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el director de la Unidad para las Víctimas, responda los siguientes inquietudes:

50.1. ¿De qué manera las prioridades definidas en el PND contribuirán a la superación de las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales identificados en materia de indemnización en los **Autos 373 de 2016 y 266 de 2017**?

50.2. ¿La estrategia dirigida a acelerar los ritmos de pago de la indemnización se enfoca exclusivamente en las *ganancias en eficiencia* que se esperan lograr tras el redireccionamiento de los recursos de la asistencia a la reparación? En otras palabras, ¿la única fuente de financiación será la reasignación de recursos de otros componentes de la política? En caso de que la respuesta sea negativa: ¿Qué medidas se contemplan para incrementar los recursos para la indemnización?

2.4. Implementación de los procesos de retorno, reubicación e integración local

51. En el diagnóstico elaborado en el PND, el Gobierno Nacional concluyó que:

“Los procesos de retorno y reubicación son ineficientes debido a los trámites que involucra, lo que se refleja en la elaboración de 267 planes de retornos y reubicación, de los cuales 38 son étnicos, 200.879 actas de voluntariedad y un sin número de conceptos de seguridad, pero no necesariamente en la provisión de bienes y servicios para los desplazados”¹²¹.

Adicionalmente, advirtió que la concentración de la población desplazada en zonas urbanas, en particular en entornos vulnerables, obstaculiza la implementación de los programas de retorno y reubicación, debido a la dificultad para definir el universo sujeto de las medidas y el alcance del acompañamiento a través del acceso a la oferta local nacional¹²².

52. De manera más concreta, el Gobierno Nacional, a partir de una evaluación de la política realizada en 2017¹²³, se refirió a un conjunto de obstáculos, relacionados con: (i) la definición imprecisa del universo de población objetivo; (ii) el poco liderazgo de las entidades territoriales, así como la baja capacidad presupuestal e institucional para adelantar los procesos en sus territorios; y (iii) la limitada pertinencia de la oferta institucional.

53. Para responder a los vacíos identificados, el PND define que la política de retornos y reubicaciones estará concentrada en transitar de la mirada asistencial y poblacional a la contribución al desarrollo productivo del territorio. Con este objetivo, se priorizan dos acciones, en cabeza de la Unidad para las Víctimas:

53.1. La definición del programa de acompañamiento para los retornos y reubicaciones, sus componentes, temporalidad y población objeto¹²⁴. Como elemento central en la definición del programa, el PND establece que se distinguirá entre *“víctimas que efectivamente buscan llevar a cabo un retorno o reubicación y solicitan apoyo del gobierno en dicho proceso, y aquellos casos donde los hogares están asentados desde hace cinco años o más en el mismo territorio o han decidido no retornar o reubicarse, los cuales serán atendidos por la política de promoción social”¹²⁵.*

¹²¹ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 808.

¹²² Ibidem.

¹²³ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 809. Departamento Nacional de Planeación. Econometría – SEI, 2017.

¹²⁴ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 814.

¹²⁵ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 815.

53.2. La promoción del liderazgo de las entidades territoriales y la asistencia técnica financiera para que puedan implementar programas de retorno y reubicación.

54. En síntesis, el PND prioriza dos estrategias dirigidas a consolidar los esquemas definidos para garantizar el derecho al retorno y la reubicación de la población desplazada, concentradas en responder, por un lado, el reto que implica la definición del universo objeto de la política, sus componentes, competentes e impactos y, por otro, la necesidad de fortalecer las capacidades de los entes territoriales.

Requerimientos en relación con el componente de retorno, reubicación e integración local

55. En el **Auto 373 de 2016**, la Corte Constitucional encontró que el nivel de cumplimiento a la orden general de realizar ajustes importantes al componente de retornos y reubicaciones es bajo, toda vez que los diversos mecanismos adoptados para el acompañamiento y la atención de los procesos tienen múltiples fallas en su diseño e implementación.

En este sentido, la Sala identificó tres prácticas inconstitucionales: (i) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; (ii) la discriminación a la que han sido sometidas las reubicaciones rurales dentro de la política pública y; (iii) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos¹²⁶.

Adicionalmente, la Corte identificó un bloqueo institucional concentrado en (i) la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que solicita apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y (ii) la insuficiente coordinación interinstitucional que se registra para la estabilización socioeconómica y la superación de la situación de vulnerabilidad.

56. En virtud de lo anterior, la suscrita magistrada solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el director de la Unidad para las Víctimas, responda los siguientes interrogantes:

56.1. ¿De qué manera las acciones definidas en el PND contribuyen en la superación de las prácticas inconstitucionales y el bloqueo institucional identificados en el **Auto 373 de 2016**?

¹²⁶ En relación con estas fallas, la Sala Especial estableció que, si bien los mecanismos existentes per se no resultan inconstitucionales, las prácticas de las entidades competentes de implementarlos sí lo son, en la medida en que obvian –deliberadamente o de manera imprevista- situaciones fácticas que derivan en un déficit injustificado de protección de la población retornada o reubicada.

56.2. ¿Cuáles son las consideraciones que llevaron a concluir la necesidad de distinguir entre “*las víctimas que efectivamente buscan llevar a cabo un retorno o reubicación y solicitan apoyo del Gobierno en dicho proceso, y los casos de los hogares asentados desde hace cinco años o más en el mismo territorio o que han decididos no retornar o reubicarse*”?

56.3. ¿Qué implicaciones tiene que la atención para el segundo grupo se realice en el marco de la política de promoción social? ¿Qué medidas son exclusivas para las víctimas beneficiarias de los programas de retorno y reubicación?

57. Por otra parte, dado que, tal como se reconoce en el diagnóstico del PND “*hoy la población desplazada reside principalmente en entornos urbanos y se ha venido integrando localmente en entornos vulnerables*”, la suscrita magistrada solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio y el director de la Unidad para las Víctimas precise:

¿De qué manera se articula la respuesta a las víctimas asentadas hace cinco años o más en el mismo territorio -cuando estos coinciden con asentamientos informales- y la estrategia definida en la línea E – objetivo 1 del Pacto por la Equidad, el cual tiene como propósito “*mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos*”¹²⁷?

2.5. Promoción del acceso a la justicia de las personas y comunidades víctimas del despojo de sus tierras y territorios

58. En el informe anual 2018, el Gobierno Nacional solicitó levantar el ECI en materia de restitución de tierras al considerar que se superaron adecuadamente las causas estructurales que dieron lugar a su declaratoria, en la medida en que se demostraron avances sostenidos en el trámite de las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente (RTDAF). Al respecto, se reportó un resultado superior al 70% de las solicitudes tramitadas y resueltas¹²⁸.

Para sustentar su solicitud, el Gobierno Nacional adicionalmente señaló que la política pública de restitución de tierras cuenta con: (i) las instituciones y los mecanismos requeridos para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado colombiano; (ii) las partidas presupuestales necesarias para el ejercicio de las funciones de dichas instituciones; y (iii) metas claras y específicas que se deben

¹²⁷ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 331.

¹²⁸ Informe anual del Gobierno Nacional en respuesta a los Autos del 11 de marzo y 242 de 2014, radicado el 3 de agosto de 2018. Pág. 723

cumplir en el marco de los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad¹²⁹.

59. No obstante, los organismos de control del Estado alertaron sobre varios retos en materia de tierras. Entre otros mencionaron que: (i) solo el 49% de las solicitudes de restitución en zonas no microfocalizadas cuentan con una medida de protección; y (ii) solo el 26.7% de las solicitudes presentadas ante los jueces en el año 2017 culminaron en sentencia.

En particular, la Procuraduría General de la Nación (PGN) llamó la atención sobre el hecho de que, a pesar del incremento de solicitudes con trámites administrativos finalizados, *“se observa una tendencia al alza de las decisiones negativas, que a octubre de 2018 representa el 64% del total de casos con trámite administrativo finalizado”*. En ese sentido, la PGN advirtió que del total de solicitudes no inscritas en el RTDAF, aproximadamente el 80% de los casos cuentan con resoluciones de no inicio del estudio formal y decisiones de no inclusión. En este contexto, la PGN señala que la falta de identificación de la causal determinante para tomar la decisión de fondo dificulta determinar con precisión las razones del aumento de las decisiones negativas¹³⁰.

60. El diagnóstico presentado por el PND también reporta importantes retos en la consolidación de la política de restitución de tierras. En particular, advierte que:

*“En relación con los procesos de restitución de tierras, es menester evidenciar la disconformidad entre el número de casos de registro de tierras establecidos en la Ley 1448 y el número anunciado cuando se aprobó la Ley. Lo anterior es importante porque la realidad, verificada mediante sentencias judiciales, muestra cómo se ha utilizado a las víctimas y a los hechos victimizantes para estigmatizar y como herramienta política”*¹³¹.

Para responder a este diagnóstico, el PND priorizó cinco acciones dirigidas a fortalecer la política de restitución de tierras¹³².

60.1. La definición de las políticas y lineamientos institucionales necesarios para que a través del “Nodo de Tierras”, liderado por la Unidad de Restitución de Tierras, se realice el intercambio de información en tiempo real y permita la inclusión de nuevos trámites que optimicen y faciliten la atención a las víctimas.

¹²⁹ Informe anual del Gobierno Nacional en respuesta a los Autos del 11 de marzo y 242 de 2014, radicado el 3 de agosto de 2018. Pág. 719.

¹³⁰ Procuraduría General de la Nación. Informe a la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en cumplimiento al Auto 634 de 2018. Radicado el 15 de noviembre de 2018. Pág. 15.

¹³¹ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 809.

¹³² Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad” Pág. 816.

60.2. La presentación de las solicitudes judiciales ante los jueces y magistrados de restitución de tierras y la representación judicial de las víctimas cuyas solicitudes están inscritas en el RTDAF, con el objetivo de obtener la restitución jurídica y material del predio o del derecho territorial.

60.3. El avance en el diseño e implementación de la oferta institucional requerida para lograr la reparación integral de las víctimas de abandono y despojo.

60.4. El fortalecimiento del programa de proyectos productivos, con el objetivo de: (i) facilitar el acceso a la información por parte de las víctimas; (ii) orientar las decisiones productivas de las familias beneficiarias; (iii) prestar servicios especializados de asesoría para la formulación de los proyectos; y (iv) ofrecer servicios de acompañamiento integral, mediante el desarrollo de las capacidades productivas y socio-empresariales.

60.5. El desarrollo de la reglamentación requerida para armonizar el RUPTA y el RTDAF, con el objetivo de asegurar una mayor eficiencia en la atención de usuarios de protección y cancelaciones de este tipo de medidas.

Requerimientos en relación con el componente de restitución de tierras

61. Mediante **Auto 373 de 2016**, la Corte Constitucional destacó los resultados alcanzados en materia de restitución de tierras, como consecuencia de las medidas adoptadas en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. En tal virtud, la Sala Especial de Seguimiento constató un nivel de cumplimiento alto a la orden de reformular esta política.

61.1. No obstante, en esta providencia se advirtió que, en zonas sin micro focalizar, persistía la situación de desprotección como consecuencia de la descoordinación entre las rutas de protección individual y colectiva desarrolladas en virtud de la Ley 387 de 1997 y el proceso de focalización establecido en la Ley 1448 de 2011.

61.2. En lo relativo a la protección de tierras, la Sala encontró que persistían las falencias identificadas en los **Autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011**. De hecho, se constató un retroceso en las rutas y medidas de protección de predios y territorios, en contraste con el número de medidas levantadas, motivo por el cual concluyó que el Gobierno incumplió las órdenes proferidas por esta Corporación.

61.3. En este sentido, la Corte identificó un bloqueo institucional producto de la interpretación extensiva de los requisitos contemplados en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 que genera demoras en los procesos de restitución de tierras o rechazo de las demandas.

61.4. Por otra parte, se encontró que la situación de *segundos ocupantes* era invisibilizada en los procesos de restitución de tierras, lo cual da lugar a la existencia de un déficit injustificado en la protección de esta población. Lo anterior fue definido como una práctica inconstitucional.

62. Advertido el hecho de que, en el Informe Anual 2018, el Gobierno Nacional solicitó el levantamiento del ECI en materia de restitución de tierras, para esta Sala Especial es fundamental que se precise la manera en que se mantendrán los resultados que, de acuerdo con el informe referido, dan lugar a la solicitud de levantamiento. Este análisis deberá considerar que, pese al requerimiento realizado por el Gobierno Nacional en el informe anual 2018, el diagnóstico presentado en el PND resalta una serie de retos que podrían afectar la garantía del derecho a la restitución.

63. En razón de lo anterior, la suscrita magistrada solicitará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con los directores de la Unidad de Restitución de Tierras y de la Unidad para las Víctimas, respondan las siguientes preguntas:

63.1. ¿De qué manera las estrategias definidas en el PND contribuirán a superar las prácticas inconstitucionales y bloqueos institucionales identificados en materia de protección y restitución de tierras, en el marco de la superación del ECI?

63.2. ¿Cuál es la estrategia del Gobierno Nacional para mantener los resultados alcanzados en el proceso de restitución de tierras, condición esencial para evaluar la superación del ECI?

63.3. ¿En cuanto a los procesos de restitución en zonas no micro focalizadas, ¿Cómo se articularán los impactos que se esperan alcanzar con la estrategia de estabilización en los 170 municipios PDET, con el avance de la resolución de las solicitudes que se encuentran en zonas no micro focalizadas por condiciones de seguridad?

3. Decisiones a adoptar

De conformidad con lo dispuesto en el **Auto del 11 de marzo de 2014**, corresponde al Gobierno Nacional presentar un informe anual, a través del cual se expongan los resultados alcanzados en la superación del ECI. En tal sentido, en la presente providencia se dispondrá que la respuesta a los requerimientos formulados en las secciones precedentes se incorporen en su informe de 2019. Para tal fin, la fecha de entrega del informe –inicialmente establecida para los primeros cinco (5) días del mes de agosto– se prorrogará hasta el cuatro (4) de octubre del presente año, con el propósito de que el Gobierno Nacional cuente con el tiempo necesario para complementar su análisis sobre el avance en la superación de las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales.

Este documento deberá ser trasladado a los organismos de control del Estado y a los acompañantes permanentes del proceso, para que se pronuncien sobre el contenido del mismo en el término de dos meses a partir de la entrega del informe por parte del Gobierno Nacional.

En virtud de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

RESUELVE

Primero.- MODIFICAR la fecha de entrega del informe anual 2019, la cual se extenderá hasta el cuatro (4) de octubre de 2019, con el propósito de que el Gobierno Nacional responda a los requerimientos realizados en esta providencia.

Segundo.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Ministra del Interior que, en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional, la directora del Departamento Nacional de Planeación y los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección, responda los interrogantes formulados en los fundamentos jurídicos 10, 12, 13 y 14 de esta providencia.

Tercero.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el director de la Unidad para las Víctimas, responda los interrogantes formulados en los fundamentos jurídicos 30, 44, 45, y 56 de este auto.

Cuarto.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el director de la Unidad para las Víctimas, responda los interrogantes formulados en los fundamentos jurídicos 33 y 50 de este auto.

Quinto.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio y el director de la Unidad para las Víctimas, responda al interrogante formulado en el fundamento jurídico 57 de esta providencia.

Sexto.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en coordinación con los directores de la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas, responda al interrogante formulado en el fundamento jurídico 63 de esta providencia.

Séptimo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que, una vez agotado el término concedido en la orden primera, remita copias del informe anual 2019 a la

Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, e informen sobre las remisiones a la Sala Especial de Seguimiento.

Octavo.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, que una vez recibido el informe anual 2019 y en un plazo no superior a dos (2) meses, remitan a esta Sala Especial de Seguimiento un pronunciamiento respecto de dicho informe.

Noveno.- INVITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, que una vez recibido el informe anual 2019 y en un plazo no superior a dos (2) meses, remitan a esta Sala Especial de Seguimiento un pronunciamiento respecto de dicho informe.

Décimo.- PONER A DISPOSICIÓN, a través de la Secretaría General de esta Corporación, los informes allegados en cumplimiento de los **Autos 634 y 700 de 2018**, a la Ministra del Interior, por el término de diez (10) días a partir de la notificación de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada Presidente
Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General