

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

### AUTO 894 DE 2022

**Referencia:** Valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada.

**Magistrada Sustanciadora:**  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.**

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, integrada por el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo y las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere la presente decisión a partir de los siguientes,

### ANTECEDENTES

1. La **Sentencia T-025 de 2004** declaró un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento (en adelante, ECI). En esa decisión, la Corte constató que este contexto de vulneración se debía tanto a los impactos del desplazamiento, como a la precaria capacidad institucional para atender a las víctimas y a la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos.
2. Igualmente, esta Corporación analizó el impacto del desplazamiento forzado sobre los derechos a la vida en condiciones de dignidad, la seguridad personal, la libertad de locomoción y la integridad de sus víctimas. Dada su naturaleza, la **Sentencia T-025 de 2004** reafirmó que estos derechos deben ser asegurados por las autoridades en cualquier circunstancia<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Apartado 9.

3. Conforme a ello, los **Autos 200 de 2007, 008 y 266 de 2009, 219 de 2011, 010 y 321 de 2015 y 373 de 2016** analizaron la garantía efectiva de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad a la luz de los componentes de prevención y protección en la política pública. Al respecto, en esta última decisión, la Sala Especial estableció umbrales temporales para evaluar las mediciones del Gobierno y la Contraloría General de la República sobre el nivel de goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento. Conforme a estos, concluyó que el ECI persistía<sup>2</sup>. Lo anterior, debido a la presencia de falencias estructurales en la respuesta institucional. Sobre el particular, la Sala estableció en qué consistían dichas falencias y las clasificó en bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales. Finalmente, ordenó al Gobierno Nacional adoptar los correctivos necesarios para superar las falencias identificadas y avanzar en la superación del ECI.

4. Posteriormente, el **Auto 634 de 2018** convocó a los intervinientes del proceso de seguimiento a una audiencia pública<sup>3</sup>. Aquella fue realizada el 29 de noviembre de 2018 y, se concentró en: (i) los avances, obstáculos y retos en la garantía de los derechos de la población desplazada; (ii) la estrategia del Gobierno Nacional para avanzar en la protección de los derechos de la población desplazada; y, (iii) el escenario y factores de riesgo asociados al desplazamiento, así como la respuesta estatal en torno a la protección de los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad personal de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento.

5. Con base en las conclusiones de dicha diligencia<sup>4</sup>, el **Auto 360 de 2019** convocó una sesión técnica informativa con el propósito de profundizar en diferentes aspectos relacionados con la política de prevención liderada por el Ministerio del Interior y el programa de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP). En igual sentido, el **Auto 411 de 2019** solicitó información al Gobierno Nacional sobre la manera en que el Plan Nacional de Desarrollo incidiría en el cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación y la garantía de los derechos de la población desplazada.

6. Conforme a las citadas providencias, el Gobierno Nacional debe entregar un balance anual de los resultados de la respuesta institucional en el goce efectivo de los derechos de la población y su avance en la superación del ECI<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre el particular, la Sala Especial analizó los resultados de las mediciones de los indicadores de goce efectivo de derechos realizadas por el Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República. Esta última, se desarrolló con la cooperación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado.

<sup>3</sup> A esta diligencia fueron citados el Gobierno Nacional, las autoridades locales, los organismos de control del Estado, la Fiscalía General de la Nación, los acompañantes permanentes del proceso de seguimiento, el coordinador de la Mesa Nacional de Víctimas y líderes de la población desplazada de Catatumbo, Medellín, Putumayo, Chocó y Nariño.

<sup>4</sup> *Cfr.* Corte Constitucional. Autos 360 y 411 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>5</sup> Estos informes los entrega el Gobierno Nacional a través de la Unidad para las Víctimas, en tanto coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Lo anterior, debido a que el Gobierno tiene la carga de demostrar la superación del ECI. Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sin embargo, los reportes que entregó en 2019 y 2021 presentaron deficiencias en la información que impidieron a esta Corporación valorar la respuesta institucional<sup>6</sup>. En consecuencia, los **Autos 156 de 2020** y **756 de 2021** requirieron al Gobierno Nacional para que subsanara dichas deficiencias y complementara los datos necesarios en cada componente<sup>7</sup>.

De acuerdo con dichos parámetros, en su informe anual de 2021, el Gobierno Nacional expuso el balance de la implementación de la política pública de prevención y protección. Igualmente, presentó los resultados de las mediciones de los indicadores de goce efectivo de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad, a la libertad y a la garantía de no repetición. Con base en ello, solicitó a la Sala:

*“De conformidad con los avances demostrados tanto en el balance de política pública como en los resultados de la medición IGED sobre los derechos que hacen parte del componente de Prevención y Protección, lo cual refleja a pesar de ser una obligación de medio, que sobre los mismos se ha logrado tener progresividad en su garantía, se evalúe el nivel de cumplimiento de estos en un reconocimiento de avance para la Superación del ECI”<sup>8</sup>.*

7. Paralelamente, los **Autos 357 de 2020** y **328 de 2021** convocaron dos sesiones informativas. En la primera de ellas, se centró en el impacto de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19 en el contexto humanitario y en la situación de la población desplazada. Por su parte, la segunda sesión se concentró en la condición de riesgo que afrontan las comunidades en diferentes zonas del país. También, en las que persisten fallas en la respuesta institucional ante desplazamientos masivos y confinamientos.

8. Por otra parte, los **Autos 149 de 2020** y **811 de 2021** adoptaron medidas para asegurar la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en el contexto de la referida emergencia sanitaria. En especial, la Sala enfatizó en la continuidad de la atención de las víctimas a través de la flexibilización de la respuesta institucional.

9. Finalmente, la Defensoría del Pueblo presentó dos informes a la Sala Especial de Seguimiento en agosto de 2020 y julio de 2021. En ellos, explicó cómo el conflicto armado se intensificó en diferentes regiones, al tiempo en que aumentaron las zonas afectadas por el desplazamiento y el confinamiento. Conforme a ello, en su informe de 2021, la Defensoría solicitó la adopción de medidas cautelares para la protección de las comunidades de siete regiones que afrontan emergencias humanitarias recurrentes. Estas zonas se ubican en los

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 21.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el anexo del Auto 156 de 2020, la Magistrada Sustanciadora de la Sala Especial específico las falencias del informe gubernamental.

<sup>8</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 328.

siguientes departamentos: Antioquia; Chocó; Valle del Cauca; Cauca; Nariño; Córdoba; y, Norte de Santander.

## CONSIDERACIONES

### Objeto, estructura y metodología del Auto

10. En la presente providencia, la Sala Especial de Seguimiento evaluará los componentes de prevención y protección de la política pública ante el desplazamiento forzado. Igualmente, resolverá la solicitud de medidas cautelares presentada por la Defensoría del Pueblo. Para estos propósitos, la Sala usará la metodología de valoración empleada por esta Corporación en la **Sentencia T-025 de 2004**, la cual se basa en un análisis de proceso y de resultado.

10.1. En tal virtud, la presente providencia se dividirá en tres apartados. El primero de ellos está dirigido a conocer el grado de avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en los referidos componentes (*análisis de resultado*<sup>9</sup>). Para ello, la Sala hará una exposición acerca del contexto humanitario en materia de desplazamiento forzado y confinamiento. Lo anterior, debido a que aún no existe una batería de indicadores consolidada<sup>10</sup>. Posteriormente, se pronunciará sobre las mediciones del Gobierno Nacional acerca del goce efectivo de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad.

10.2. En el segundo apartado, la Sala presentará una síntesis de las obligaciones gubernamentales en materia de prevención y protección ante el desplazamiento forzado. Posteriormente, expondrá los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que fueron identificadas por esta Corporación en sus autos de seguimiento. Conforme a ello, contrastará la respuesta gubernamental ante dichas falencias estructurales con las obligaciones en esta materia (*análisis de proceso*<sup>11</sup>). Puntualmente, el análisis se concentrará en cuatro aspectos:

- i. El cumplimiento de los elementos y parámetros constitucionales establecidos por la Corte, respecto a la implementación de la política pública de prevención.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con la Sentencia T-025 de 2004, este se dirige a examinar la cobertura material de cada uno de los componentes y el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada.

<sup>10</sup> Esta Corporación precisó que, ante falencias en las mediciones gubernamentales, la Sala puede emplear otros medios de prueba para constatar el estado de la garantía de los derechos de la población. Puntualmente, señaló: “la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para adoptar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos”. Corte Constitucional. Autos 218 de 2006, 233 de 2007, 115 A de 2012 y 266 de 2017.

<sup>11</sup> Este se dirige a identificar los factores estructurales (bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales) que incide en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Para ello, en la Sentencia T-025 de 2004 la Corte empleó un análisis a la luz de los momentos básicos de la política pública: (i) diseño y desarrollo reglamentario; (ii) implementación; y (iii) seguimiento y evaluación.

- ii. La coordinación de la respuesta institucional en la atención de las demandas de prevención y protección. Concretamente, en aquellos municipios que no cuentan con los presupuestos de normalidad para gestionar la política.
- iii. La ejecución de los programas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección; y,
- iv. La adaptación y flexibilización de las medidas dispuestas para mitigar el riesgo de desplazamiento ante los cambios en el contexto. En particular, aquellos derivados de la pandemia generada por el COVID-19.

Estos aspectos obedecen a: (i) los ámbitos críticos de la política que fueron identificados en el **Auto 373 de 2016**; (ii) los resultados y conclusiones de la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018; y, (iii) los cambios en las dinámicas de riesgo en el marco de la emergencia sanitaria.

Finalmente, en el tercer apartado, la Sala Especial se pronunciará sobre la solicitud de medidas cautelares de la Defensoría del Pueblo.

#### **A. Análisis de resultado: Contexto humanitario y mediciones de los indicadores de goce efectivo de derechos**

11. En el presente apartado, la Sala Especial establecerá si existe un avance o un retroceso en la superación ECI en materia de protección y protección. Para ello, la Corte expondrá su diagnóstico acerca del contexto humanitario en el cual se enmarca esta decisión. Posteriormente, evaluará los resultados de los indicadores de goce efectivo respecto a los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad. Tal análisis corresponde a la información del Gobierno Nacional y las observaciones de los organismos de control.

Conforme a ello, la Sala procederá a realizar su análisis de la siguiente manera. En primer lugar, confrontará los resultados del Gobierno Nacional a la luz de los parámetros dispuestos en el **Auto 331 de 2019**. Luego, expondrá sus conclusiones; resolverá la solicitud del Gobierno Nacional acerca de acreditar un avance en la garantía de derechos; y, adoptará las medidas a las que haya lugar.

La metodología de valoración que empleará la Sala en este apartado se sustenta en las siguientes razones: (i) porque la batería propuesta por el Gobierno Nacional aún está en etapa de valoración; (ii) la información reportada por la Unidad para las Víctimas es insuficiente para valorar la respuesta institucional, pese a los parámetros dispuestos en los **Autos 331 de 2019 y 156 de 2020** en relación con los resultados de las mediciones; y, (iii) porque el juez constitucional requiere elementos de juicio cuantitativos y cualitativos para lograr establecer si la respuesta estatal para la población en situación de

desplazamiento es acorde a la Constitución. Por estos motivos, la Sala elaborará un diagnóstico fáctico a partir de los informes presentados por los intervinientes en el proceso de seguimiento. En aquel, la Corte valorará de manera especial la información expuesta por los líderes y lideresas de diferentes regiones en el marco de las sesiones informativas convocadas mediante los **Autos 357 de 2020 y 328 de 2021**<sup>12</sup>.

*i. Contexto humanitario en el que se enmarca la presente decisión*

12. En el presente apartado, la Sala Especial expondrá el contexto humanitario en materia de desplazamiento y confinamiento. Este diagnóstico es producto del análisis de los documentos presentados por los actores que intervienen en el proceso y la información expuesta por líderes y lideresas en el marco de las sesiones informativas convocadas mediante los **Autos 357 de 2020 y 328 de 2021**.

13. En síntesis, este diagnóstico evidencia cómo, a pesar de las situaciones de riesgo advertidas por esta Corporación desde el año 2017, el país afronta una intensificación del conflicto armado y la violencia que no ha logrado ser mitigada por la respuesta institucional. La situación humanitaria del país, desde hace tres años, se encuentra marcada por: (i) el escalamiento de las confrontaciones armadas en zonas con emergencias recurrentes, el deterioro generalizado de las condiciones de seguridad y el surgimiento de nuevos territorios con afectaciones por el conflicto (*subsección a*); y, (ii) la transformación y persistencia de cuatro factores que inciden de manera especial sobre el confinamiento y el desplazamiento forzado (*subsección b*).

14. En consecuencia, esta Corporación observa un aumento sostenido de emergencias humanitarias por desplazamientos masivos y confinamientos, así como un mayor número de víctimas por cada evento. También, constata que esta crisis humanitaria afecta mayormente a la población étnica. Igualmente, advierte que, a pesar de la gravedad de este contexto, algunas afectaciones por desplazamiento pudieron ser invisibilizadas debido a la pandemia declarada por el COVID-19 (*subsección c*).

*a. Zonas con emergencias humanitarias recurrentes y expansión de los territorios afectados por el conflicto y la violencia*

15. El 24 de noviembre de 2016 ocurrió un hecho trascendental en el país. Luego de 4 años de conversaciones entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), se firmó el “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción*

---

<sup>12</sup> Sobre el particular, esta Corporación señaló que: “la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para adoptar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos”. Corte Constitucional. Auto 233 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En igual sentido, ver los Autos 218 de 2006, 115 A de 2012 y 266 de 2017.

*de una Paz Estable y Duradera*” (en adelante Acuerdo de Paz). Este se refrendó en el Congreso de la República los días 29 y 30 de noviembre del mismo año, lo cual dio inicio al cronograma de implementación de los compromisos pactados.

Sin embargo, en los **Autos 504 y 620 de 2017**, la Sala Especial advirtió cómo después de la firma del Acuerdo de Paz, se dio inicio a un nuevo escenario de confrontación entre diferentes actores armados<sup>13</sup>. Aquel produjo graves vulneraciones a los DD.HH. e infracciones al DIH<sup>14</sup>. Dicho escenario se puede dividir en dos momentos.

**15.1. Primer momento (2017-2018):** en los **Autos 504 de 2017 y 634 de 2018**, esta Corporación advirtió cómo, si bien el número de desplazamientos forzados registrados entre 2015 y 2018 presentó una importante reducción en el promedio nacional, los escenarios de riesgo en algunas zonas del país sufrieron transformaciones que incidieron en un aumento de desplazamientos masivos<sup>15</sup> e intra-urbanos; confinamientos; y, asesinato de líderes y lideresas<sup>16</sup>.

Este diagnóstico fue confirmado por los representantes de la población, el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes en la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018<sup>17</sup>. Concretamente, precisaron que las situaciones humanitarias más críticas durante ese año se concentraron en: (i) el Pacífico (especialmente en Nariño y Chocó); (ii) el Bajo Cauca; (iii) el Catatumbo; (iv) el Oriente colombiano (Arauca y Meta); y, (v) el Urabá. Estas zonas, además, coincidieron con los territorios priorizados en el Acuerdo de Paz. Sumado a ello, señalaron que, de no atenderse las demandas de prevención en dichas zonas, podría ocurrir una expansión de estos fenómenos hacia otras regiones. Por ejemplo, en dicha

---

<sup>13</sup> En el Auto 504 de 2017 la Corte identificó tres escenarios de reconfiguración del conflicto armado, los cuales estuvieron ligados al proceso y posterior acuerdo entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno de Colombia: (i) antes del cese al fuego de las FARC-EP; (ii) durante el cese y la movilización de las FARC-EP hacia las Zonas Veredales Transitorias y de Normalización; y (iii) después de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Corte Constitucional. Auto 504 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 9.

<sup>14</sup> Aunque las dinámicas entre los actores armados son diversas y varían en función de cada zona, como resultado de sus confrontaciones o la connivencia entre grupos, se registraron las siguientes afectaciones: (i) combates con interposición de la población civil (i.e. Litoral San Juan-Chocó); (ii) ocupación de bienes de la población civil y de las comunidades, así como fuertes controles sobre las actividades cotidianas (i.e. Mosquera-Nariño); (iii) uso de artefactos explosivos e instalación extendida de minas antipersonal y municiones sin explotar por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), especialmente en territorios étnicos y caminos comunitarios, lo cual agudizó las situaciones de confinamiento y el riesgo de desplazamiento (i.e. Riosucio-Chocó); (iv) homicidios selectivos de la población civil de las comunidades en zonas de confrontación y disputa, particularmente de líderes y lideresas; (v) retenes ilegales y controles fluviales, lo cual generó situaciones de confinamiento y riesgo en la seguridad alimentaria de las comunidades (i.e. Baudóes-Chocó); (vi) secuestros (i.e. Roberto Payán-Nariño); (vii) controles sociales, concretamente en centros poblados, con el propósito de regular y determinar el flujo de la población; y (viii) reclutamiento de menores de edad. Corte Constitucional. Auto 634 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 16.

<sup>15</sup> Los artículos 2.2.2.5.1 y 2.2.2.5.2, del Decreto 1084 de 2015, establecen como desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Auto 634 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 14-16.

<sup>17</sup> Esta audiencia se citó mediante el Auto 634 de 2018, y su agenda se fijó en el Auto 700 de 2018.

diligencia los intervinientes explicaron el caso de grupos post-FARC quienes ingresaron a Buenaventura provenientes del pacífico nariñense<sup>18</sup>.

**15.2. Segundo momento (2019-2021):** a pesar del contexto advertido por esta Corporación en sus providencias y, en la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018, los riesgos y las afectaciones, especialmente en las áreas rurales y los territorios étnicos, no fueron contenidos por la respuesta institucional. En efecto, a través del **Auto 328 de 2021**, la Sala Especial manifestó su preocupación por el recrudecimiento del conflicto armado y la violencia generalizada. También, por el aumento de zonas donde se registraron emergencias humanitarias de manera recurrente<sup>19</sup>.

15.2.1. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante “CICR”), Colombia afronta seis conflictos armados activos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), estructuras de las “*Antiguas FARC-EP actualmente no acogidas al Acuerdo de Paz*” y los grupos denominados “*Segunda Marquetalia*” y “*Comandos de la Frontera-EB*”<sup>20</sup>. De igual manera, entre dichos actores. Al respecto, precisó que, estos escenarios se determinan en clave de las situaciones de emergencia y no con base en las características de los actores o de su carácter beligerante<sup>21</sup>.

En línea con lo anterior, en la sesión informativa de 2021, los intervinientes advirtieron que, como resultado de la persistencia del conflicto, se presenta un fortalecimiento de las AGC y de algunas estructuras derivadas de las “*disidencias de las FARC-EP*” como la “*Segunda Marquetalia*” o los “*Frentes 1 y 7*”<sup>22</sup><sup>23</sup>. Esta situación también fue advertida en los informes del Sistema de Alertas Tempranas<sup>24</sup>. Como resultado de esta información, la Sala encuentra un contraste entre el proceso de “*atomización*” de los actores armados que

---

<sup>18</sup> Ver las intervenciones del representante de las comunidades de Putumayo y la Alcaldía de Buenaventura. Cfr. Corte Constitucional. Auto 360 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 2.1.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Auto 328 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 12-17.

<sup>20</sup> En su balance de 2021, el CICR se refirió algunos grupos como estructuras de las antiguas FARC-EP (Frentes 1, 7 y 40 – comando libertador de occidente). Ver: Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2021. Colombia*. (Marzo de 2021). Pág. 3.

<sup>21</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2021. Colombia*. (Marzo de 2021). Pág. 3 y Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2022. Colombia*. (2022). Pág. 3

<sup>22</sup> También denominado como Frente Gentil Duarte.

<sup>23</sup> Intervenciones de los representantes de la población en el marco de la sesión informativa convocada mediante el Auto 328 de 2021.

<sup>24</sup> Esta evolución se puede verse especialmente en las alertas relacionadas con la situación de Nariño, Cauca y el suroriente colombiano. Por ejemplo, en la Alerta Temprana de Inminencia 018 de 2020 se advirtió: “*se ha evidenciado un fortalecimiento y consolidación de las facciones disidentes de las otrora FARC-EP, aun cuando sus capacidades de dominio y control del territorio y la población son claramente diferenciadas. En algunos lugares, como la Orinoquía y la Amazonía colombiana, estas ejercen control hegemónico o coexisten con otros actores armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en zonas que previamente fueron influencia de las FARC-EP. Sin embargo, en regiones como el Andén Pacífico, noroccidente, norte y nororiente del país, estas facciones, algunas con mayor o menor capacidad armada, se encuentran en disputa con otros actores armados, como los grupos sucesores del paramilitarismo. La emergencia de facciones disidentes alineadas con el discurso de la denominada ‘Nueva Marquetalia’ durante del segundo semestre de 2019, por su parte, ha conllevado también tensiones al interior de otras facciones disidentes, por cuenta de su pretensión de lograr su adhesión*”.



identificó el **Auto 620 de 2017**<sup>25</sup> y la consolidación de grandes estructuras armadas.

Como resultado, la Sala identifica una intensificación de las prácticas violentas (e.g. colocación de artefactos explosivos) y del control social de los territorios por parte de los actores armados ilegales. Esta circunstancia repercute en restricciones a la movilidad de las comunidades y confinamientos<sup>26</sup>. Este escalonamiento, como advirtieron diferentes representantes de la población del pacífico, obedece a múltiples confrontaciones entre actores armados ilegales en torno a zonas estratégicas. Especialmente, aquellas ligadas al narcotráfico (zonas de cultivo, tránsito o enclaves productivos) y a la minería ilegal o, por ubicarse en zonas de fronteras y de puertos<sup>27</sup>.

15.2.2. La situación expuesta se concentra en siete regiones del territorio nacional: Antioquia; Chocó; Valle del Cauca; Cauca; Nariño; Córdoba; y, Norte de Santander. En aquellas: (i) los organismos de control presentaron alertas reiteradas al Gobierno Nacional; (ii) a pesar de ello, los riesgos no logran ser mitigados; y, por el contrario, (iii) se presentan vulneraciones a los derechos fundamentales, especialmente, en contra de comunidades étnicas y campesinas que habitan dichos territorios<sup>28</sup>.

Estas regiones, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, se dividen en 16 subregiones, donde se presentan crisis humanitarias recurrentes a pesar de las alertas expuestas ante el Gobierno Nacional. Estas zonas corresponden a: (i) Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); (ii) Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); (iii) zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca); (iv) Norte y Pacífico (Cauca); (v) Costa Pacífica (Nariño); (vi) Zona sur (Córdoba); y (vii) Catatumbo (Norte de Santander)<sup>29</sup>. Estas, según la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, concentran comunidades étnicas que afrontan de manera reiterada escenarios de riesgo y vulneración a derechos individuales y colectivos<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> En dicha oportunidad la Sala advirtió “en las tres subregiones del pacífico, en el marco de la visita, se reportó (...) un aumento en el número de actores armados, especialmente en aquellas zonas en las cuales las FARC-EP ejercían su influencia. Algunos grupos identificados hasta el momento son: las Guerrillas Unidas del Pacífico, Gente del Orden, Guevaristas, ELN, Clan Pacífico, entre otros; sin embargo, hay múltiples casos en los que no se ha logrado establecer el actor o grupo ilegal, puesto que las comunidades donde se encuentran están confinadas (i.e. El Charco y Santa Bárbara de Iscuandé)”. Corte Constitucional. Auto 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 29.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Auto 328 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 12.

<sup>27</sup> Intervenciones de los representantes de la población en el marco de las sesiones informativas convocadas mediante los Autos 357 de 2020 y 328 de 2021.

<sup>28</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 328 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>29</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 10.

<sup>30</sup> Por tal motivo, llamó la atención sobre los factores subyacentes que inciden en el desplazamiento y que agudizan las emergencias humanitarias en el contexto de pandemia, puesto que son zonas (i) con altos índices de necesidades básicas insatisfechas; y (ii) precarización de los servicios, dado su carácter rural disperso, especialmente en materia de salud. Intervención de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020. Ver: minuto 190 a 193.

15.2.3. De igual forma, la Sala observa un deterioro generalizado de las condiciones de seguridad en el país. Esta situación se registra con mayor intensidad en aquellas regiones donde se presentan nuevos intereses o ventajas para el narcotráfico, tales como el Sur de Bolívar, Atlántico, Caquetá y la Guajira<sup>31</sup>. Uno de los factores que lo reflejan es el número de masacres. Bajo ese entendido, en el marco de la sesión informativa ordenada en el **Auto 328 de 2021**, los intervinientes reportaron 91 masacres con 387 víctimas durante el 2020 y, 50 casos entre enero y julio de 2021<sup>32</sup>.

Sumado a ello, la Defensoría y el CICR<sup>33</sup> llamaron la atención sobre el análisis de las condiciones de seguridad en el suroriente colombiano (Arauca, Meta, Casanare y Caquetá) donde las comunidades también afrontaron un recrudecimiento de la violencia. Sin embargo, su situación no se visibiliza debido a que son zonas con menor concentración demográfica o, porque hay control hegemónico de actores armados<sup>34</sup>. De allí que, “*aunque no se han configurado desplazamientos masivos y confinamientos se advierte el riesgo de estos hechos victimizantes*”<sup>35</sup>.

En efecto, durante el segundo semestre de 2021 y los primeros meses de 2022, la Defensoría del Pueblo advirtió una emergencia humanitaria en el departamento de Arauca donde se reportaron múltiples situaciones de confinamiento y desplazamientos masivos. Tan solo en enero del año en curso, la Defensoría tomó la declaración de 687 familias (2232 personas aprox.) por eventos individuales. De igual forma, registró el confinamiento de la comunidad indígena Macaguán en el municipio de Arauquita; y, la declaración de seis eventos de desplazamiento masivo (en Tame y Arauca)<sup>36</sup>.

***b. Factores persistentes que inciden de manera especial sobre el confinamiento y el desplazamiento forzado***

16. La Corte ha identificado diferentes factores que inciden en el desplazamiento y confinamiento de la población. Estos factores, aunque

---

<sup>31</sup> Intervenciones de los representantes de la población en el marco de la sesión informativa convocada mediante el Auto 328 de 2021.

<sup>32</sup> Estos hechos, según lo informado, se presentaron principalmente en zonas con crisis humanitarias recurrentes, pero también en municipios sobre los cuales los actores armados extendieron su presencia y donde se observa un deterioro en las condiciones de orden público (e.g. Simití en el Sur de Bolívar; Aguachica en Cesar; Soledad y Barranquilla en Atlántico; y, Maicao en la Guajira). Intervenciones de los representantes de la población en el marco de la sesión informativa convocada mediante el Auto 328 de 2021.

<sup>33</sup> El CICR precisó que: “*en lugares con menor de menor densidad poblacional, como Caquetá, Guaviare y Putumayo, las comunidades también padecieron el recrudecimiento de la violencia*”.

<sup>34</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Págs. 121-122.

<sup>35</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 25. De igual forma, confrontar con el informe en respuesta al Auto 357 de 2020, así como con la intervención de la Defensoría del Pueblo en la sesión técnica de seguimiento al Auto 149 de 2020 llevada a cabo el 14 de octubre de 2020.

<sup>36</sup> Defensoría del Pueblo. *Boletín de Movilidad Humana Forzada*. (Febrero de 2022). Pág. 1 y Defensoría del Pueblo. *Respuesta a remisión de la comunicación presentada por Rodolfo Arciniegas, en relación con la situación humanitaria de Arauca*. (21 de febrero de 2022). Pág. 3.

generales, inciden de manera específica sobre el desplazamiento<sup>37</sup> y, cambian o se articulan de manera particular según la zona donde se manifiestan<sup>38</sup>. A continuación, la Sala Especial profundizará en cuatro factores generales que guardan una estrecha relación con el contexto humanitario actual, los cuales persisten a pesar de evidenciarse transformaciones en sus dinámicas.

### *1) Cultivos para usos ilícitos y dinámicas en torno al narcotráfico*

17. El **Auto 266 de 2017** advirtió cómo las regiones más afectadas por cultivos ilícitos coinciden con aquellas zonas donde se concentran los escenarios de conflicto armado y violencia (e.g. las subregiones del pacífico nariñense y caucano, y pacífico sur del Chocó<sup>39</sup>). Conforme a ello, constató cómo múltiples comunidades afectadas por el confinamiento y el desplazamiento forzado se encuentran en corredores estratégicos de salida de droga (e.g. Alto y Medio Baudó), zonas de cultivo y procesamiento (e.g. Sur de Nariño y Guaviare), puertos (e.g. Tumaco y Buenaventura) y espacios fronterizos utilizados por los grupos armados ilegales en el tráfico de estupefacientes (e.g. Nariño y Chocó). Sumado a ello, destacó como estas dinámicas derivaron en graves afectaciones territoriales, ambientales y comunitarias<sup>40</sup>.

En dicha oportunidad, la Sala también advirtió un aumento en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos sobre los territorios étnicos y los parques naturales (e.g. La Macarena, Paramillo y Nükak)<sup>41</sup>. De igual forma, en el **Auto 620 de 2017**, evidenció el caso particular del departamento de Nariño donde se registró una expansión de estos cultivos sobre múltiples resguardos indígenas y consejos comunitarios<sup>42</sup>. El **Auto 504 de 2017** explicó cómo las dinámicas de riesgo sobre la población étnica en el departamento del Chocó se encontraban

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, la Corte estableció cómo la niñez y adolescencia se encuentra expuesta al desplazamiento debido a (i) la dinámica misma del conflicto y los patrones prevalentes del desplazamiento forzado, puesto que la mayoría de víctimas sobrevivientes son mujeres y menores de edad; (ii) la exposición de los niños, las niñas y los adolescentes a actos criminales de impacto general cometidos en el marco del conflicto armado; (iii) los riesgos especiales a los que están expuestos; y, (iv) la subvaloración y desconocimiento del marco constitucional dispuesto para su protección. Corte Constitucional. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>38</sup> En el Auto 005 de 2009, la Corte identificó tres factores transversales que afectan a las comunidades afrodescendientes: (i) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que favorece su despojo; y, (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de sus territorios colectivos. No obstante, al analizar la situación específica del Pacífico Nariñense, la Sala Especial evidenció nuevos factores que se manifiestan de manera particular en la región: (i) las aspersiones aéreas y (ii) las contaminaciones e impactos ambientales producto de la interrelación de los demás factores. Corte Constitucional. Autos 005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 073 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Anexo II.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 24.1. Anexos I y II.

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Anexos I.

<sup>42</sup> Sobre el particular, la Sala llamó la atención sobre los Resguardos de Inda Zabaleta, Gran Rosario, La Turbia, El Cedro – Las Peñas, La Brava, Pilví y la Pintada, La Floresta, Santa Rosa y San Francisco y El Gran Sábalo, así como de los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera, Pro – defensa del Río Tapaje, La Cordillera Occidental Nariño, Unión de las Cuencas del Isagualpí y Río Satinga. Corte Constitucional. Auto 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 30.

ligadas al posicionamiento estratégico de los actores armados para el desarrollo del narcotráfico<sup>43</sup>.

18. Ahora bien, a partir del año 2018, el Sistema Integrado de Monitoreo del Cultivos Ilícitos (en adelante “SIMCI”) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, registró una reducción general de las zonas afectadas por cultivos de usos ilícitos a nivel nacional<sup>44</sup>. Sin embargo, la Sala Especial observa con preocupación un fortalecimiento de los núcleos de alta concentración de cultivos y su relación con la persistencia del conflicto armado, así como la especial afectación de estos sobre los territorios étnicos.

En efecto, según los reportes del SIMCI, durante el año 2019, el 83% de los cultivos se concentró en el 25% de las zonas afectadas. Precisamente, este porcentaje coincide con los territorios afectados donde habitan principalmente grupos étnicos (con la excepción del Catatumbo). Además, es posible ver cómo los departamentos de Nariño y de Norte de Santander agruparon más del 50% de toda la coca del país y, junto con Putumayo y Cauca, representaron una concentración del 78%<sup>45</sup>.

19. En esa línea, esta Corporación llama la atención sobre los denominados “*enclaves productivos*”<sup>46</sup>. Estos, de acuerdo con el SIMCI, se definen porque: (i) tienen cultivos de manera consistente durante 5 años; (ii) cuentan con características diferentes al resto de la región (variedades, rendimientos, manejo cultural, densidad de siembra); y, (iii) muestran tendencias a la integración y encadenamiento o, especialización de procesos productivos. Lo anterior, con el propósito de reducir costos y optimizar procesos y utilidades<sup>47</sup>.

20. La necesidad de atención a la situación humanitaria en estos enclaves resulta particularmente apremiante por dos motivos. En primer lugar, porque, a

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Auto 504 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 13.2.

<sup>44</sup> Entre 2018-2019, reportó un descenso del 9% (154.000 ha respecto a 171.000 ha) y del 7% entre 2019 y 2020 (143.000 ha). Conforme a ello, el SIMCI concluyó que, la disminución “*confirma la ruptura de la línea de incremento que venía presentando desde 2014 y que alcanzó su pico máximo en 2017 cuando se detectaron 171.000 hectáreas*”. UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. (2020). Pág. 25 y UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. (2021). Págs. 13-14.

<sup>45</sup> Concretamente, en el caso de las comunidades afrodescendientes, los cultivos ilícitos ocuparon 24.856 hectáreas (16% del total nacional) en 102 territorios colectivos, pero en solo siete se concentró el 54% del área afectada, todos ellos entre Nariño, Cauca y Valle del Cauca (Pro-Defensa del río Tapaje, Alto Mira Frontera, La Cordillera Occidental de Nariño (COPDICONC), Río Satinga, Unión de cuencas del Isagualpí, Río Naya y Sanquianga). En los territorios indígenas, se identificaron 14.022 hectáreas (9% del total nacional) sembradas en 161 resguardos. No obstante, solo diez de ellos concentran el 51%, a saber: Inda Zabaleta, Gran Rosario, La Turbia, La Floresta, Santa Rosa y San Francisco, El Cedro, Las Peñas, La Brava, Pilvi y La Pintada, El Sande, El Gran Sábalo, Cuayquer del Alto Albi, Nukak-Maku (Guaviare) y Motilón-Barí (Norte de Santander).

<sup>46</sup> Puntualmente, el SIMCI identificó siete enclaves productivos que se ubican en: (i) zonas de frontera en Catatumbo, Tumaco y Bajo Putumayo (o frontera); (ii) salidas marítimas de la producción en El Charco - Olaya Herrera (Nariño), y en el eje del Pacífico y Valdivia - Tarazá - Cáceres (Antioquia), con conexión por el Urabá Antioqueño hacia el mar caribe; y (iii) lugares “*localizados en zonas de difícil acceso, donde el control territorial por parte de la Fuerza Pública tiene restricciones*” en El Naya (Cauca-Valle del Cauca) y Argelia-El Tambo (Cauca). UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. (2020). Págs. 40-43.

<sup>47</sup> UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. (2020). Págs. 39 y 41.

pesar de concentrar las actividades relacionadas con el narcotráfico desde 2015<sup>48</sup>, estas regiones aún son epicentros de disputa entre diferentes actores armados ilegales. Esta situación repercute en múltiples dinámicas de afectación en contra de la población<sup>49</sup>. En la sesión informativa convocada en el **Auto 328 de 2021**, la Sala fue informada de las siguientes afectaciones: (i) control social sobre las comunidades; (ii) combates con o sin la interposición de civiles; (iii) siembra de minas antipersonal como estrategia de defensa; (iv) amenaza y señalamiento en contra de quienes participan en los procesos de sustitución voluntaria de cultivos; (v) confinamientos; y, (vi) despojo y desplazamientos forzados<sup>50</sup>. En segundo lugar, porque se registra una tendencia de expansión de las zonas afectadas por las dinámicas en torno a estos enclaves. Lo expuesto, justamente sobre aquellas regiones donde se advierte un deterioro de las condiciones de seguridad (e.g. sur de Bolívar)<sup>51</sup>.

21. Por otra parte, el **Auto 620 de 2017** advirtió que los grupos armados emplearon amenazas y presiones sobre los líderes y sus comunidades para impedir el accionar de la Fuerza Pública, particularmente en aquellos casos en que se adelantaban labores en contra de los cultivos ilícitos<sup>52</sup>. De allí que la Sala estableciera que, en los territorios étnicos, de manera previa a la erradicación, le corresponde al Gobierno Nacional adelantar un proceso dialógico con las comunidades<sup>53</sup>. A pesar de lo anterior, en el marco de la sesión informativa del **Auto 328 de 2021**, los representantes de la población manifestaron que dichas presiones se mantienen y que, producto de estas, la población es objeto de señalamientos y estigmatizaciones que la expone a nuevos riesgos<sup>54</sup>.

## 2) *Reclutamiento y desplazamiento forzado*

---

<sup>48</sup> UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. (2020). Págs. 50-51.

<sup>49</sup> Sobre este particular, el SIMCI señaló que en estas zonas los “grupos armados ilegales mantienen el control sobre la población y el territorio (...) donde se presentan los mayores núcleos de afectación por cultivos de coca y se siguen financiando mediante su capacidad de lograr sacar el producto final”; y, en ese sentido, “tienen efectos más allá de la producción de cocaína” por cuanto “se considera que los centros poblados que participan en los intercambios urbano-rurales de los mercados asociados a la producción de cocaína están en alto riesgo de ser permeados por la ilegalidad”. UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. (2020). Págs. 50-51 y UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. (2021). Pág. 19.

<sup>50</sup> Intervenciones en el marco de la sesión citada con ocasión del Auto 328 de 2021.

<sup>51</sup> Al respecto, el SIMCI reportó las situaciones del sur de Bolívar (San Pablo) bajo la influencia del Catatumbo; la zona de cordillera de Nariño por la expansión del pacífico nariñense (de Tumaco a Roberto Payán-Samaniego, Santa Cruz, Montaña Nariño y del Charco a Policarpa y El Rosario); y Medio Putumayo (Villagarzón y Orito) desde la frontera en el Bajo Putumayo (aunque también se está consolidando la zona de las Piñuñas). UNODC-SIMCI. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. (2020). Pág. 42.

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Auto 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 53-63.

<sup>53</sup> Este proceso debe contar con las siguientes etapas: (i) realizar un proceso de consulta previa con las comunidades; (ii) verificar si tienen o no voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito; (iii) en el marco de los acuerdos suscritos con las comunidades, probar que las mismas incumplieron los compromisos adquiridos; (iv) demostrar que lo anterior no fue provocado por fuerza mayor o caso fortuito; (v) garantizar las condiciones de seguridad de las comunidades; y, (vi) garantizar la seguridad de los territorios afectados, lo cual, entre otras obligaciones, implica sanearlos. Corte Constitucional. Auto 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 62.

<sup>54</sup> Intervenciones en el marco de la sesión citada con ocasión del Auto 328 de 2021.

22. Esta Corporación estableció en sus decisiones cómo el reclutamiento, uso y utilización forzada e ilegal de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) constituye un factor especial que incide en el desplazamiento forzado. Concretamente, los **Autos 251 de 2008** y **765 de 2018** explicaron cuatro dinámicas concretas en virtud de las cuales esta afectación constituye una causa directa del desplazamiento forzado: (i) el desplazamiento de la familia, o (ii) de los menores de edad de manera individual como mecanismo de protección; (iii) el desplazamiento por amenazas de actores armados una vez el niño es vinculado; y, (iv) el desplazamiento como resultado del riesgo por deserción o desvinculación<sup>55</sup>.

23. Ahora bien, en el año 2008, la Corte estableció que el reclutamiento y la utilización de los NNA eran prácticas extendidas y reiteradas en todo el territorio nacional. No obstante, en el 2018, la Sala Especial concluyó que la persistencia de esta problemática se concentró en algunas zonas específicas del país<sup>56</sup>. Esta conclusión guarda coherencia con el diagnóstico expuesto en el apartado anterior acerca del periodo 2017-2018.

24. Sin embargo, la Sala encuentra que, en años recientes el reclutamiento, uso y utilización de menores de edad en el conflicto, así como en otras modalidades de violencia, volvió a ser un riesgo generalizado en el país. Tal conclusión deriva del análisis de los 51 informes emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas entre enero de 2020 y marzo de 2021 relacionados con esta afectación. Según estos instrumentos, todos los departamentos del país sufren esta problemática a excepción de Santander y San Andrés y Providencia<sup>57</sup>.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo realizó una caracterización acerca de la agudización y generalización de este fenómeno. Según su análisis, este factor está estrechamente vinculado con las actividades ligadas al narcotráfico. Esto por cuanto, de 204 alertas emitidas entre 2017 y marzo de 2021, 161 advirtieron el riesgo de reclutamiento asociado al desarrollo de dichas actividades<sup>58</sup>.

25. Conforme a ello y, en línea con lo expuesto en el apartado anterior, esta Corporación observa cómo el riesgo de reclutamiento si bien se concentra en los núcleos del conflicto y los enclaves productivos, también se extiende sobre aquellas zonas de alto valor estratégico para la expansión de las áreas de influencia de los actores armados<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Fundamento jurídico 3.2.2; y, Corte Constitucional. Auto 765 de 2008. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 120.

<sup>56</sup> Meta, Valle del Cauca, Chocó, Vaupés, Antioquia y Nariño. Corte Constitucional. Auto 765 de 2008. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 118-123.

<sup>57</sup> Defensoría del Pueblo. *Reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes en Colombia*. (Abril de 2021). Págs. 3-5.

<sup>58</sup> Defensoría del Pueblo. *Reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes en Colombia*. (Abril de 2021). Pág. 2.

<sup>59</sup> Al respecto, la Defensoría precisó que los departamentos en los cuales se concentraron las advertencias sobre grupos armados ilegales fueron Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño y Norte de Santander. Por su parte, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Cauca, Cesar, Norte de Santander, Córdoba, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Magdalena, Nariño, Huila, Putumayo, Risaralda,

26. Sumado a lo anterior, la Sala Especial presenta su preocupación sobre cómo la pandemia agudizó el reclutamiento y utilización de los NNA. En concreto, tal situación potenció el contexto de vulnerabilidad preexistente de la población<sup>60</sup>, el aislamiento de las comunidades rurales, la deserción escolar y la presión por parte de los actores armados en sus procesos de expansión y consolidación. Esta circunstancia fue especialmente advertida por diferentes intervinientes en el marco de la sesión informativa convocada en el **Auto 328 de 2021**<sup>61</sup>.

27. Este diagnóstico es confirmado por la Defensoría quien, además, reportó 83 casos de reclutamiento forzado, entre marzo y septiembre de 2020<sup>62</sup>. De ellos, 8 de cada 10 ocurrieron en zonas rurales, principalmente en Caquetá, Cauca, Putumayo, Antioquia, Arauca y Chocó<sup>63</sup>. De acuerdo con el análisis de esta entidad, los actores armados recurrieron a estrategias como: (i) el ofrecimiento de dádivas o (ii) amenazas a las familias; (iii) ofertas engañosas de trabajo en fincas o megaproyectos; (iv) enamoramiento; (v) persuasión sobre supuestos roles de poder o estatus; y, (vi) adoctrinamiento en los entornos escolares e internados rurales<sup>64</sup>.

### 3) *Minas antipersonal y municiones sin explotar*

28. A través de los **Autos 266 de 2017 y 765 de 2018**, la Sala Especial advirtió cómo la siembra de minas antipersonales, municiones sin explosionar y artefactos explosivos improvisados (en adelante MAP, MUSE y AEI), afecta de manera diferencial a los grupos étnicos<sup>65</sup> y a los NNA. En particular, por la presencia de estos artefactos en sus territorios y el aumento en el número de víctimas menores de edad<sup>66</sup>.

No obstante, el **Auto 765 de 2018** llamó la atención acerca del aumento de esta práctica como resultado del proceso de reconfiguración del conflicto armado. Esta tendencia persiste y, en consecuencia, genera nuevas víctimas y mayores emergencias humanitarias por desplazamientos y confinamientos. Por ejemplo,

---

Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Atlántico, Meta y Vaupés y en la ciudad de Bogotá, se advirtió riesgo de reclutamiento, uso y utilización por parte de estructuras del crimen organizado. Defensoría del Pueblo. *Reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes en Colombia*. (Abril de 2021).

<sup>60</sup> Cfr. Corte Constitucional. Autos 149 de 2020 y 811 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>61</sup> Intervenciones de los representantes de la población en el marco de la sesión informativa convocada mediante el Auto 328 de 2021.

<sup>62</sup> Momento en que terminó la cuarentena estricta.

<sup>63</sup> Adicionalmente, la Defensoría encontró que estos menores de edad también eran víctimas de desplazamiento forzado, amenazas, desapariciones forzadas, violencia sexual y lesiones personales, entre otras. Defensoría del Pueblo. *Reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes en Colombia*. (Abril de 2021). Pág. 5.

<sup>64</sup> Concretamente, precisó que: “En este contexto, NNA mayormente expuestos a la utilización ilícita se encuentran en los territorios indígenas, afrodescendientes y campesinos, en zonas de frontera y en zonas donde hay un elevado número de cultivos ilícitos”. Defensoría del Pueblo. *Reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes en Colombia*. (Abril de 2021). Págs. 10-11.

<sup>65</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 24.2.c.

<sup>66</sup> Corte Constitucional. Auto 765 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 124 a 128.

el **Auto 518 de 2019** expuso cómo la ocupación y disputa entre actores armados en torno a los territorios del pueblo Jiw provocó un aumento de las zonas afectadas por minas antipersonal<sup>67</sup>. Aquello impidió la libre circulación de las comunidades dentro de sus territorios<sup>68</sup>.

29. Sumado a ello, el CICR señaló un aumento significativo y sostenido en el número de víctimas de MAP y MUSE desde el año 2017. Según sus estadísticas, en el año 2017 se reportaron 57 víctimas, 244 en 2018, 353 en 2019, 392 en 2020 y 486 en 2021<sup>69</sup>. Además, aquel advirtió que, en el año 2020, en 69 municipios se identificó la presencia de MAP-MUSE (de ellos, 41 no registraron accidentes en 2019)<sup>70</sup>. Esta situación, en los últimos cuatro años, evidencia un impacto en 131 municipios en 21 departamentos<sup>71</sup>. Tal circunstancia *“indica que el fenómeno se ha extendido a zonas donde se pensaba que la problemática era un hecho del pasado”*<sup>72</sup>. Como consecuencia, en 19 municipios donde se registraron estos accidentes también se presentaron situaciones de confinamiento o desplazamiento<sup>73</sup>.

30. De igual forma, la Procuraduría destacó la prevalencia de víctimas civiles como consecuencia de MAP-MUSE durante el año 2021. También, el crecimiento de afectaciones por contaminación de los territorios étnicos; y, la recurrencia de accidentes en Nariño (58 víctimas), Norte de Santander (38), Antioquia (34), Putumayo (13), Guaviare (7), Cauca (6), Bolívar (5) y Chocó (3)<sup>74</sup>.

31. Para la CSMLV, la siembra de estos artefactos es una práctica empleada por *“estructuras armadas que buscan reposicionarse en territorios abandonados por las FARC-EP, conteniendo el avance de las operaciones militares en su contra”*<sup>75</sup>. En ese sentido, el documento CONPES 4031 de 2021 concluye que *“la presencia de este tipo de artefactos se configura como una de las principales causas de desplazamientos forzados y a la vez, como un obstáculo frente a los procesos de retorno de las poblaciones”*<sup>76</sup>.

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional. Auto 518 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Antecedente 5.

<sup>68</sup> Intervenciones de las representantes del pueblo Jiw en el marco de la mesa técnica de trabajo en seguimiento al Auto 173 de 2012, llevada a cabo el 31 de octubre de 2019.

<sup>69</sup> Sobre el particular el CICR reportó: 208 víctimas de minas antipersonal y restos explosivos de guerra, y 278 víctimas por explosivos de detonación controlada y artefactos explosivos lanzados.

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2022. Colombia*. (2022). Pág. 6.

<sup>70</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2021. Colombia*. (Marzo de 2021). Pág. 6.

<sup>71</sup> Al respecto, señaló que: *“Aunque este indicador es tangible, solo muestra una parte del complejo panorama”*. Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2022. Colombia*. (2022). Pág. 5.

<sup>72</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2021. Colombia*. (Marzo de 2021). Pág. 6.

<sup>73</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2021. Colombia*. (Marzo de 2021). Pág. 6. Esta cifra se reiteró en el informe de 2022 (pág. 6).

<sup>74</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 41.

<sup>75</sup> CSMLV. *Séptimo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2019-2020*. (20 de Agosto de 2020). Pág. 49.

<sup>76</sup> Gobierno de Colombia. *CONPES 4031 de 2021*. Pág. 25.



32. Por otra parte, en el marco de la sesión informativa convocada mediante el **Auto 328 de 2021**, diferentes intervinientes llamaron la atención acerca de cómo la presencia de la Fuerza Pública en los territorios implicó riesgos para las comunidades. En particular, porque se presentaron combates con interposición de la población. En ese sentido, solicitaron que la labor de descontaminación de los territorios fuera adelantada por población civil u organizaciones que no estén vinculadas a actores armados<sup>77</sup>.

33. Bajo ese entendido, para la Sala Especial es preocupante el aumento en el número de casos de *víctimas de MAP, MUSE y AEI*. Esta afectación tiene múltiples connotaciones para el ECI en materia de desplazamiento forzado. Entre otros motivos, porque la presencia de estos artefactos: (i) es una causa directa del desplazamiento forzado; (ii) genera situaciones de confinamiento que repercuten en nuevos desplazamientos; (iii) incide en los procesos de restablecimiento de derechos, particularmente, porque impide los procesos de retorno o afecta la sostenibilidad de los mismos; (iv) restringe el acceso a los territorios, lo cual no solo genera riesgos en la seguridad alimentaria, sino que se constituye como un mecanismo de despojo; y, en virtud de lo anterior (v) vulnera los derechos al territorio y la identidad cultural de los pueblos y comunidades afrodescendientes e indígenas<sup>78</sup>.

#### 4) *Situación de riesgo en contra de los líderes, lideresas y autoridades étnicas*

34. En el **Auto 266 de 2017**, esta Corporación caracterizó tres escenarios de riesgo para los líderes, lideresas y autoridades étnicas<sup>79</sup>. Conforme a ello, advirtió que la situación de exposición y amenaza en su contra se acentuó como consecuencia de la presencia de grupos armados tanto en sus territorios, como en los barrios donde se ubican una vez son desplazados. Esto produjo un grave debilitamiento étnico y social, así como una ruptura en los sistemas internos de autonomía, control y gobierno<sup>80</sup>. Este diagnóstico fue reiterado y confirmado al analizar la situación específica del Pacífico Nariñense y el departamento del Chocó. En dichas decisiones, la Sala señaló que el riesgo se concretó en diferentes oportunidades a través de homicidios y, advirtió que las amenazas presentan un patrón de sistematicidad en contra de representantes de las comunidades, líderes, autoridades tradicionales y profesores<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Intervenciones de los representantes de la población en el marco de la sesión informativa convocada mediante el Auto 328 de 2021.

<sup>78</sup> Cfr. Corte Constitucional. Autos 093 de 2008, 004 y 005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 266 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). En igual sentido, ver: Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Págs. 47-48.

<sup>79</sup> Estos son: (i) en aquellos casos en que, debido a la ausencia del Estado en los territorios, los líderes y autoridades se ven forzados a establecer diálogos con los actores armados; (ii) cuando son señalados y amenazados por ser presuntos informantes o colaboradores de la Fuerza Pública; y, (iii) en el marco de los procesos de consulta previa para la adopción de decisiones que pueden afectar sus derechos colectivos. Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 18.3.

<sup>80</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 17.

<sup>81</sup> Cfr. Corte Constitucional. Autos 504 de 2017 y 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

35. Ahora bien, de acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas, entre 2018 y octubre de 2021, se emitieron 117 alertas acerca de la amenaza en contra de esta población. Estos documentos identificaron como principales agresores el ELN (con 71 alertas), seguido de facciones disidentes de las FARC-EP (68) y las AGC (66)<sup>82</sup>.

36. Además, en el marco de las sesiones técnicas de 2019<sup>83</sup> y 2021<sup>84</sup> los representantes de la población advirtieron que estos riesgos en contra de los líderes y lideresas de la población persisten. Especialmente, destacaron cómo los actores armados, en su proceso de consolidación en los territorios, amenazan a los líderes y autoridades con el propósito de tener mayor control social sobre las comunidades<sup>85</sup>. Los representantes de la población llamaron igualmente la atención acerca del riesgo que afrontan las autoridades civiles, especialmente del Ministerio Público, cuando apoyan y promueven los derechos de la población<sup>86</sup>.

Igualmente, advirtieron sobre un riesgo especial en contra de aquellos líderes que denuncian las actividades ilegales (reclutamientos, cultivos ilícitos o connivencia entre grupos ilegales y la Fuerza Pública); lideran procesos de restitución y retornos; y, quienes promueven la implementación del Acuerdo de Paz. Sobre el particular, líderes del Chocó y Nariño manifestaron su preocupación por presuntas filtraciones de sus denuncias ante la Fiscalía, debido a que, posteriormente, las mismas eran puestas en conocimiento de los actores armados<sup>87</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, los intervinientes en la sesión técnica convocada en el **Auto 360 de 2019** señalaron que esta afectación repercute e incide en el desplazamiento forzado de sus víctimas directas. También, afecta los procesos colectivos y comunitarios tanto en la defensa de sus derechos, como en la gestión ante las autoridades en restablecimiento de sus derechos después del desplazamiento<sup>88</sup>.

*c. Aumento de desplazamientos masivos y confinamientos, y afectación particular en contra de los grupos étnicos*

---

<sup>82</sup> Defensoría Delegada para Prevención de riesgos y Sistema de Alertas Tempranas. *Alertas Tempranas*. Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo-Banco Interamericano de Desarrollo. (<https://alertastempranas.defensoria.gov.co/?page=2>). Consultado septiembre de 2021.

<sup>83</sup> Convocada mediante el Auto 360 de 2019.

<sup>84</sup> Citada en virtud del Auto 328 de 2021.

<sup>85</sup> *Cfr.* Intervenciones de los representantes de la población de Valle del Cauca y Chocó en la sesión del 30 de julio de 2019; así como las participaciones en la sesión del Auto 328 de 2021.

<sup>86</sup> Intervenciones en la sesión del Auto 328 de 2021.

<sup>87</sup> Intervenciones en la sesión del Auto 328 de 2021.

<sup>88</sup> *Cfr.* Intervenciones de los representantes de la población de Valle del Cauca y Chocó en la sesión del 30 de julio de 2019.

37. El panorama expuesto demuestra el recrudecimiento del conflicto armado en el país. Este escalonamiento tiene múltiples manifestaciones. A continuación, la Sala se enfocará en dos de ellas: la tendencia creciente en el número de confinamientos y desplazamientos masivos<sup>89</sup>; y, el aumento de emergencias humanitarias en contra de la población étnica. No obstante, también expondrá cómo, algunas de estas afectaciones pudieron ser invisibilizadas como consecuencia de la pandemia.

37.1. Según las cifras reportadas por la Unidad para las Víctimas<sup>90</sup>, durante el año 2018 se presentaron 93 emergencias humanitarias masivas, 17 por confinamiento y 76 por desplazamientos masivos<sup>91</sup>. Durante el 2019 se registraron 88 eventos masivos<sup>92</sup>. Esta cifra ascendió a 99 emergencias durante el 2020<sup>93</sup>. De estas, 22 se presentaron por confinamientos y 77 por desplazamientos masivos<sup>94</sup>. Ahora bien, la información gubernamental no coincide con los casos reportados por la Defensoría del Pueblo quien identificó 132 eventos durante el 2020<sup>95</sup>. Sin embargo, permite observar la tendencia creciente en el número de emergencias identificadas.

37.2. De acuerdo con las cifras de la Defensoría del Pueblo, los **confinamientos** aumentaron de manera sostenida desde el año 2017. En 2019 se presentaron 114 comunidades afectadas y en 2020 fueron reportados 215. Entre enero y junio de 2021, 192 comunidades sufrieron este fenómeno. Adicionalmente, la Sala observa que estos eventos se concentraron en las regiones señaladas previamente como zonas con emergencias humanitarias recurrentes<sup>96</sup>.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, el CICR<sup>97</sup> y el ACNUR<sup>98</sup> coinciden en que, el aumento de confinamientos y desplazamientos masivos se deriva del

---

<sup>89</sup> Los artículos 2.2.2.5.1 y 2.2.2.5.2, del Decreto 1084 de 2015, establecen como desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas.

<sup>90</sup> No hay información gubernamental acerca de las emergencias atendidas durante el año 2017.

<sup>91</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (2019). Págs. 104 a 110.

<sup>92</sup> En este informe no se presentó información desagregada. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 267.

<sup>93</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 298.

<sup>94</sup> Documento anexo 12 de la carpeta de anexos sobre prevención y protección del informe: Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021).

<sup>95</sup> La Procuraduría también advirtió esta diferencia entre las cifras reportadas por la Unidad y las situaciones identificadas por la Defensoría. *Cfr.* Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Págs. 11-12.

<sup>96</sup> Igualmente, la Defensoría –durante el primer trimestre el año– registró el confinamiento de 111 comunidades en 53 eventos, equivalente a un aumento del 253% de eventos (15 en 2020). *Cfr.* Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 25 y Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las Dinámicas de Desplazamiento y Confinamiento – 2020*. (30 de julio de 2021). Pág. 2.

<sup>97</sup> Para el año 2020 el CICR identificó 28.123 víctimas de confinamientos en Chocó (78,3% de víctimas), Antioquia (16%), Nariño (4,5%) y Cauca (1,2%) en 21 eventos. A su vez, también reportó y 21.307 víctimas de desplazamientos masivos en Nariño (45%), Chocó (24%), Antioquia (14%) y Norte de Santander (6,5%). Estas cifras aumentaron durante el año 2021 donde se presentaron 45.108 personas afectadas por confinamiento (el 78% en Chocó y el 11% en Antioquia) y 52.880 por desplazamientos masivos, mas 77.568 por desplazamientos individuales. Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2022*. Colombia. (2022). Pág. 4.

<sup>98</sup> El ACNUR reportó un total de 4728 familias afectadas por situaciones de confinamiento (17967 personas) en los departamentos de Chocó, Cauca, Antioquia, Valle del Cauca y Nariño, y 32 desplazamientos masivos

escalonamiento del conflicto armado, la degradación de las prácticas violentas de los actores armados y el deterioro de la situación de orden público en diferentes zonas del país.

37.3. De igual forma, las cifras reportadas por la Defensoría del Pueblo permiten evidenciar un aumento en el número de **desplazamientos masivos**. En efecto, se presentaron 79 eventos en 2019; 91 en 2020<sup>99</sup>; y, 160 durante el año 2021<sup>100</sup>. En igual sentido, dicha entidad advirtió cómo, para el primer trimestre de 2021, fueron víctimas 27.435 personas en 65 eventos. Lo anterior representó un incremento del 96% de eventos (33 en 2020) y un aumento del 177% respecto al número de víctimas dentro de ese periodo en la vigencia anterior<sup>101</sup>. Sobre el particular, la Defensoría destacó que, el 86% de estos hechos, durante el año 2020, se presentaron en municipios de sexta categoría<sup>102</sup>.

37.4. Finalmente, la información aportada por los organismos de control del Estado y la sociedad civil permiten concluir a la Sala que **el aumento en el número de emergencias humanitarias afecta de manera desproporcionada a los grupos étnicos**. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, de los 91 desplazamientos masivos identificados en 2020, 71 de ellos ocurrieron en territorios étnicos. Como resultado, el 85% de las personas movilizadas pertenecen a comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>103</sup>. En el mismo sentido, el ACNUR señaló que, durante el año 2021 la población más afectada por el desplazamiento y el confinamiento fueron las comunidades negras (60% de las víctimas de confinamientos y 43% de desplazamientos masivos), seguidos de indígenas (40% de confinamientos y 8% de desplazamientos masivos)<sup>104</sup>.

Además, según la Procuraduría, el recrudecimiento del conflicto, y la persistencia de estas emergencias, causa graves afectaciones sobre la salud de las comunidades, daños a la infraestructura comunitaria, contaminación ambiental, restricciones para el abastecimiento de alimentos y el deterioro de la soberanía alimentaria<sup>105</sup>. Estos impactos se encuentran reflejados en las alertas

---

que afectaron a 5556 familias (15937 personas) en Valle del Cauca, Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó y Norte de Santander.

<sup>99</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las Dinámicas de Desplazamiento y Confinamiento – 2020*. (30 de julio de 2021). Pág.3.

<sup>100</sup> Defensoría del Pueblo. *Boletín de Movilidad Humana Forzada*. (Febrero de 2022). Pág. 1.

<sup>101</sup> Defensoría del Pueblo. *Boletín de Movilidad Humana Forzada*. (Abril de 2021).

<sup>102</sup> Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Pág. 44.

<sup>103</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las Dinámicas de Desplazamiento y Confinamiento – 2020*. (30 de julio de 2021). Pág.3.

<sup>104</sup> ACNUR. *Colombia. Confinamientos. Enero a marzo de 2021*. (Abril de 2021) y ACNUR. *Desplazamiento interno / Colombia. Desplazamientos masivos. Enero a marzo de 2021*. (Abril de 2021).

<sup>105</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 40. En igual sentido: Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 21.

tempranas. De 66 alertas, entre 2020 y junio de 2021, el 66% incluyeron a pueblos indígenas y el 44% a comunidades afrodescendientes<sup>106</sup>.

En una mirada más panorámica, los intervinientes de la sesión del **Auto 328 de 2021**, precisaron cómo, entre enero de 2019 y el 31 de julio de 2021, el 58,69% (73078) de las víctimas registradas por desplazamiento forzado hacen parte de los pueblos étnicos. En ese sentido, advirtieron su preocupación en torno a un destierro sistemático y una limpieza étnica que se hace cada vez más aguda. Mientras que, en el año 2019 se registraron 20353 víctimas étnicas por desplazamiento. Dicha cifra ascendió hasta las 36491 tan solo entre enero y julio de 2021<sup>107</sup>.

38. De conformidad con las cifras expuestas, las emergencias humanitarias no solo son más frecuentes, sino que también son más críticas en términos de las víctimas que generan. Además, aquellas afectan particularmente a la población afrodescendiente e indígena.

39. El panorama recién expuesto evidencia la gravedad de la situación humanitaria. Sin embargo, el **Auto 811 de 2021** advirtió cómo algunas emergencias pudieron ser invisibilizadas como consecuencia de problemas de retrasos en la toma de las declaraciones y barreras en su remisión a la Unidad para las Víctimas. Esto, para su valoración e inclusión en el Registro Único de Víctimas. Lo anterior, se evidenció particularmente en casos de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento<sup>108</sup>.

En línea con lo anterior, el CICR advirtió que algunas emergencias humanitarias también pudieron ser invisibilizadas debido a que la pandemia propició un mayor aislamiento de las comunidades, lo cual generó barreras de acceso para denunciar su situación y activar las rutas de atención<sup>109</sup>.

## *ii. Mediciones de los indicadores de goce efectivo*

40. En el presente apartado, la Sala Especial reiterará el umbral definido en el **Auto 373 de 2016** para establecer si se supera el ECI en materia de prevención y protección. Posteriormente, presentará los resultados reportados por el Gobierno Nacional sobre la medición de los indicadores de goce efectivo de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad (en adelante IGED); y, expondrá las observaciones de los organismos de control a las mediciones gubernamentales. Finalmente, evaluará dichos resultados de acuerdo con los parámetros dispuestos en el **Auto 331 de 2019**.

### *a. Umbrales definidos en materia de prevención y protección*

<sup>106</sup> Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 23.

<sup>107</sup> Información allegada con ocasión del Auto 504 de 2021.

<sup>108</sup> Corte Constitucional. Auto 811 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 6.

<sup>109</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. *Retos humanitarios 2021. Colombia*. (Marzo de 2021). Pág. 4.

41. El **Auto 373 de 2016** estableció los umbrales para examinar el nivel de avance en la garantía de los derechos de la población y determinar en qué momento podría considerarse superado el ECI<sup>110</sup>. Concretamente, para los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal, señaló que los indicadores deben demostrar que *“la protección a los desplazados internos no [es] menos eficaz que la que se brinda a las poblaciones o las partes del país que no se han visto afectadas por el desplazamiento”*. En consecuencia, la Sala estableció los siguientes umbrales:

*“las tasas de homicidios por cien mil habitantes, de delitos contra la libertad y la integridad personal de la población desplazada, deben ser iguales a las tasas para la población residente donde ocurrió la infracción. Para estos umbrales de superación del ECI, la comparación se debe realizar en principio con el promedio regional. Si este promedio es superior al nacional es necesario adoptar este último”*<sup>111</sup>.

Estos umbrales tienen un carácter relacional. Esto implica que el Gobierno Nacional debe realizar dos mediciones. En primer lugar, debe establecer el grado de afectación de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad que afrontan las víctimas de desplazamiento forzado. Posteriormente, debe medir estas mismas afectaciones respecto a la población en general<sup>112</sup>. Conforme a ello, debe realizar un análisis comparativo entre las dos mediciones y establecer si la población desplazada tiene, al menos, el mismo nivel de protección en comparación con quienes, sin ser desplazados, son titulares de dichos derechos<sup>113</sup>.

Sin embargo, la Sala Especial precisó que estos umbrales son temporales. En efecto, dependen –entre otros factores– de: (i) mejoras y precisiones en la formulación de los indicadores. Tal aspecto, como resultado de un debate entre los distintos actores que acompañan el proceso de seguimiento<sup>114</sup>; (ii) la formulación de todos los indicadores requeridos por esta Corporación; y, (iii) la consolidación de las fuentes de información necesarias para realizar de manera completa las mediciones y los ejercicios de valoración<sup>115</sup>.

42. Posteriormente, el **Auto 331 de 2019** recapituló y precisó los criterios que deben cumplir los indicadores de goce efectivo de los derechos para que

---

<sup>110</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.3.1.

<sup>111</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Varga Silva. Fundamento 1.3.2.1.

<sup>112</sup> Esto depende, como se anotó, de si el promedio de un indicador regional es superior al nacional.

<sup>113</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 67.

<sup>114</sup> Al respecto, el Auto 373 de 2016 señaló que los indicadores deben permitir evidenciar que *“la protección a los desplazados internos no debe ser menos eficaz que la que se brinda a las poblaciones o las partes del país que no se han visto afectadas por el desplazamiento”*. Esto, de acuerdo con los Principios Walter Kälin. Asamblea Nacional de las Naciones Unidas. A/HRC/13/21/Add.4. Pág. 22.

<sup>115</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.3.

sean considerados un medio de prueba idóneo para determinar el estado de avance en el ECI<sup>116</sup>.

**b. Resultados de las mediciones del Gobierno Nacional**

43. Con ocasión del **Auto 331 de 2019**, el Gobierno Nacional inició un proceso de evaluación y reconfiguración de su batería indicadores. En consecuencia, para su informe anual de 2019 no incorporó mediciones acerca de la vigencia de 2018. Hecha esta precisión, a continuación, la Sala presentará los resultados reportados por el Gobierno Nacional en sus informes de 2020 y 2021.

43.1. Respecto al **derecho a la vida**, la Unidad para las Víctimas reportó un avance en su balance de 2021 respecto a la medición de 2020. Concretamente, presentó una tasa de 37,95 a 29,52 víctimas de homicidio por cada 100000 personas en situación de desplazamiento forzado. De igual forma, las tasas de homicidios nacionales se redujeron de 24,04<sup>117</sup> a 22,48 por cada 100000 habitantes<sup>118</sup>.

43.2. En relación con el **derecho a la libertad** el indicador mostró un retroceso entre los informes de 2020 a 2021. En efecto, pasó de una tasa de 0,18 a 0,19 víctimas de secuestro por cada 100000 personas en situación de desplazamiento forzado. En contraste, la tasa nacional de secuestros en los dos reportes se mantuvo en 0,2 por cada 100000 habitantes<sup>119</sup>.

43.3. Para el **derecho a la integridad** el Gobierno Nacional cuenta con dos indicadores. El primero mide la tasa de violencia sexual y el segundo la tasa de violencia interpersonal. Este último, fue presentado por primera vez en el informe de 2021. Aquel, reportó una tasa de 99,94 víctimas por cada 100000 personas en situación de desplazamiento forzado; y, una tasa nacional de 116,16<sup>120</sup>.

De otro lado, la tasa de víctimas de violencia sexual en población en situación de desplazamiento forzado para la vigencia de 2019 fue de 66,68 víctimas por cada 100000 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas para el año

---

<sup>116</sup> En virtud de su función sustancial, los IGED deben: (i) tener como fundamento el contenido de los derechos; (ii) dar cuenta de los avances en el goce efectivo de los derechos; (iii) identificar la demanda de cada componente y las medidas dispuestas en aquel; (iv) medir el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de la política y su contribución en la superación del ECI; (v) identificar los estancamientos o retrocesos en los programas o componentes; e, (vi) implementarse para medir la efectividad de la política pública sobre la garantía de los derechos. En torno a su función instrumental, los IGED deben ser: (i) formulados con el mayor rigor técnico; (ii) pertinentes; (iii) adecuados; (iv) suficientes; y, (v) coherentes. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 30 a 34.

<sup>117</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 218.

<sup>118</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 218-221.

<sup>119</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 221-223.

<sup>120</sup> De acuerdo con el informe, este indicador es el resultado de las discusiones entre el Gobierno Nacional y los organismos de control en cumplimiento del Auto 331 de 2019. Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2021*. (8 de junio de 2021). Págs. 223-225.

2019. Mientras que, para el año 2020 la tasa fue de 42,33. En contraste, la tasa nacional para el año 2019 fue de 52,96 y en 2020 de 35,84 víctimas por cada 100000 habitantes<sup>121</sup>.

43.4. Sobre el **derecho a la protección**, los informes presentan un retroceso en esta materia. En su informe del año 2020, el Gobierno Nacional presentó un porcentaje de 77,44% de víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>122</sup> identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente a quienes se les otorgaron medidas de protección de competencias de la Unidad Nacional de Protección y las mismas se implementaron dentro de los términos establecidos<sup>123</sup>. Este porcentaje, para el informe de 2021 bajó a 75,24%<sup>124</sup>.

43.5. Sumado a lo anterior, en el caso de **medidas de protección colectivas**, el informe de 2021 reportó 27 casos analizados por el Comité de Evaluación y Riesgos y Recomendaciones de Medidas de la Unidad Nacional de Protección. De ellos, 22 colectivos arrojaron un riesgo extraordinario<sup>125</sup>.

43.6. Respecto a la **garantía de no repetición**, los informes gubernamentales mostraron un retroceso en esta materia. Al efecto, la Unidad para las Víctimas registró un total de 38562 víctimas de desplazamiento forzado que fueron forzadas a desplazarse nuevamente durante el año 2019. Esto corresponde a una tasa de 530,97 personas revictimizadas por cada 100000 víctimas de desplazamiento<sup>126</sup>. Para el año 2020, se registraron 40660 nuevas víctimas que sufrieron previamente el desplazamiento forzado, lo que arrojó una tasa de 557,5<sup>127</sup>.

En contraste, durante el año 2019, la Unidad para las Víctimas registró 9647 víctimas por hechos diferentes al desplazamiento forzado que fueron revictimizadas, lo que significó una tasa de 653,5<sup>128</sup>. Durante el año 2020, estas cifras ascendieron a 11937 víctimas de otros hechos que fueron nuevamente víctimas del conflicto, y una tasa de 1199<sup>129</sup>.

En relación con los resultados, el informe gubernamental de 2021 destacó: (i) las afectaciones por desplazamiento forzado se concentraron en once municipios: Alto Baudó, La Playa, San Calixto, Tumaco, Bojayá,

---

<sup>121</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 223-225.

<sup>122</sup> En esta categoría, el informe señala que se incluyen a dirigentes, líderes y representantes de organizaciones de población desplazada y reclamantes de tierras identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 229.

<sup>123</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 229.

<sup>124</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 227-228.

<sup>125</sup> Por departamento, estos 22 casos se distribuyeron así: seis casos en Valle del Cauca, cinco en Chocó, dos casos en Tolima, dos en Putumayo y un caso en Magdalena, Antioquia, Santander, Bogotá, Caquetá, Cauca y Nariño. Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 228.

<sup>126</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 231.

<sup>127</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 230-231.

<sup>128</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 234.

<sup>129</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 234.



Buenaventura, Bajo Baudó, Medellín, Roberto Payán, Cali y Abrego<sup>130</sup>; (ii) la tasa de revictimización en el caso de los hombres fue de 571,83 y de 550,31 en el caso de las mujeres; (iii) 4 de cada 10 de las personas revictimizadas eran menores de edad<sup>131</sup>; y, (iv) las tasas de revictimización en la población afrodescendiente (1082,9) e indígena (2079,9) mostraron el impacto diferenciado del desplazamiento<sup>132</sup>.

44. Dados los resultados expuestos, en su informe anual de 2021, el Gobierno Nacional solicitó a la Sala que “*se evalúe el nivel de cumplimiento de estos [derechos] en un reconocimiento de avance para la Superación del ECI*”<sup>133</sup>. Lo anterior, por cuanto “*el trabajo articulado de las instituciones que convergen en este componente permitió incluso disminuir en la vigencia del 2020 respecto de la tasa de homicidios siendo (sic), la más baja de los últimos 46 años*”<sup>134</sup>.

### *c. Observaciones de los organismos de control*

45. La **Defensoría del Pueblo**<sup>135</sup>, la **Procuraduría General de la Nación**<sup>136</sup> y la **Contraloría General de la República**<sup>137</sup> coincidieron en señalar que la información reportada por el Gobierno Nacional en su informe de 2021 carece de una desagregación acorde con los enfoques diferenciales o la situación de las regiones. La Contraloría destacó una incoherencia entre los diferentes universos empleados por la Unidad para exponer los resultados de los indicadores<sup>138</sup>. También, la desconexión entre las mediciones y los resultados de la respuesta institucional en materia de prevención y protección<sup>139</sup>.

En materia de protección no hay indicador sobre la ruta colectiva; y, en materia individual los resultados solo indican los tiempos de implementación de las medidas en los casos donde se lograron adoptar aquellas<sup>140</sup>. La Procuraduría, por su parte, manifestó que no es claro el criterio empleado por el Gobierno para identificar la asociación de las afectaciones contra la integridad sexual y el conflicto armado. Esto, por cuanto, según el Ministerio Público, las cifras del

---

<sup>130</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 232.

<sup>131</sup> El informe gubernamental no reportó las tasas de revictimización de acuerdo con la edad de las víctimas, sino que expuso las cifras del Registro Único de Víctimas. *Cfr.* Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 232.

<sup>132</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 232.

<sup>133</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 328.

<sup>134</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 218.

<sup>135</sup> Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Págs. 34-38.

<sup>136</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Págs. 38-40.

<sup>137</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Págs. 128-132.

<sup>138</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 129.

<sup>139</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 132.

<sup>140</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 144.

Instituto Nacional de Medicina Legal registran un número superior al reportado por la Unidad para las Víctimas respecto a las agresiones por grupos ilegales<sup>141</sup>.

A pesar de lo anterior, los organismos de control señalaron que, a excepción del derecho a la libertad, las mediciones sobre las garantías de no repetición y de los derechos a la vida y a la integridad muestran que las tasas para la población desplazada aún son mayores que las tasas nacionales. En el caso del derecho a la protección se presenta un retroceso en los tiempos empleados para implementar las medidas en favor de las víctimas. Conforme a ello, concluyen que no se han superado los umbrales establecidos por la Corte para tales indicadores. En términos generales, no se evidencia que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos<sup>142</sup>.

***d. Valoración de las mediciones de los IGED: retroceso en la garantía de los derechos de la población desplazada***

46. El **Auto 331 de 2019** estableció los parámetros para analizar los resultados de los IGED<sup>143</sup>. Dada la naturaleza de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad, a la Sala le corresponde emplear los parámetros de: (i) el derecho a la igualdad y no discriminación; y, (ii) la garantía de la progresividad y no regresividad. Conforme a ellos, la Corte observa un retroceso en la garantía de los derechos de la población desplazada.

47. El principio-derecho de igualdad y no discriminación carece de un contenido específico. Por este motivo, “*su examen no se realiza en abstracto sino que presupone necesariamente una comparación entre dos o más situaciones fácticas, a partir de un criterio específico de diferenciación*”<sup>144</sup>. Bajo ese entendido, la valoración de esta Sala requiere dos tipos análisis: (a) el acceso y goce material de los derechos; y, (b) la garantía efectiva de los derechos de los grupos poblacionales más vulnerables dentro de la población desplazada.

47.1. El primero de ellos, se dirige a verificar que “*las personas desplazadas no enfrenten mayores situaciones de riesgo que el resto de la población colombiana*”<sup>145</sup>. Así las cosas, la Sala especial encuentra que, de acuerdo con las mediciones del Gobierno Nacional, las víctimas de desplazamiento forzado

---

<sup>141</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 39.

<sup>142</sup> Los organismos de control realizaron diferentes observaciones acerca de la pertinencia y suficiencia de los indicadores. Sin embargo, dicho análisis corresponde a una decisión específica acerca de la valoración de la propuesta presentada por el Gobierno Nacional en cumplimiento del Auto 331 de 2019.

<sup>143</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 65 a 89.

<sup>144</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 65.

<sup>145</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.3.

aún afrontan una situación de mayor riesgo, vulnerabilidad y discriminación en contraste con el resto de la población del país. Así lo evidenciaron las tasas de homicidios, violencia sexual y secuestros<sup>146</sup>.

Como excepción de esta situación se encuentra la garantía de no repetición. En este caso, se observaron tasas menores de revictimización de la población desplazada respecto a personas registradas por otros hechos victimizantes<sup>147</sup>.

47.2. Por otra parte, en el segundo tipo de análisis, la Sala debe examinar el nivel alcanzado de los derechos de los grupos de especial protección constitucional en relación con el resto de la población desplazada, y con respecto a la superación de los riesgos acentuados e impactos desproporcionados del desplazamiento sobre cada uno de ellos<sup>148</sup>. En este marco, se debe examinar igualmente la situación específica de la población en los territorios. Es decir, un análisis conforme a los enfoques diferencial y territorial<sup>149</sup>.

Sobre el particular, la Sala advierte que el Gobierno Nacional no presentó información desagregada de las mediciones de los indicadores de acuerdo con la edad, género, orientación sexual, pertenencia étnica o condición de discapacidad de las víctimas. Tampoco, sobre la situación de las diferentes regiones o departamentos. Lo anterior, es contrario a los mandatos de la Corte Constitucional, particularmente del **Auto 331 de 2019**<sup>150</sup> y el requerimiento del **Auto 156 de 2020**<sup>151</sup>.

48. De otro lado, la **Sentencia T-025 de 2004** precisó que los derechos a la vida, a la seguridad, a la libertad y a la integridad hacen parte de “*aquellos que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos (artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.)*”<sup>152</sup> Bajo ese entendido, esta Corporación debe examinar si las mediciones registran un avance o una regresión en los niveles de protección.

Conforme a ello, la Corte observa un avance en la garantía del derecho a la vida. Sin embargo, también advierte que el Gobierno Nacional no demostró un avance en la protección de los derechos a la integridad, a la libertad, a la seguridad y la garantía de no repetición.

---

<sup>146</sup> Es necesario tener en cuenta que las mediciones acerca de la violencia interpersonal se presentaron por primera vez en el balance de 2021. Es decir, que dicha medición constituye una línea base. En consecuencia, para valorar el goce efectivo del derecho a la integridad con base en este indicador, será necesario confrontar dichos resultados con mediciones posteriores. Cfr. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Apartado 2.2.5.

<sup>147</sup> Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 234.

<sup>148</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 72 y 73.

<sup>149</sup> Auto 331 de 2019. Fundamento 73 y Auto 156 de 2020. Fundamento 28.iv.

<sup>150</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 72.

<sup>151</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 28.

<sup>152</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 9.

48.1. En relación con el **derecho a la vida**, la Unidad para las Víctimas presentó una reducción en los casos de homicidio y en la tasa de 2020 (2152 víctimas y una tasa de 29,52) en relación con 2019 (2613 y 37,95). Esta reducción también se presentó en las tasas nacionales. Según el informe gubernamental, “*el trabajo articulado de las instituciones que convergen en este componente permitió incluso disminuir en la vigencia del 2020 respecto de la tasa de homicidios siendo, la más baja de los últimos 46 años (sic)*”<sup>153</sup>.

Sin embargo, la Sala considera necesario confrontar estos resultados con las mediciones de 2021 y 2022, debido al riesgo de subregistro de eventos, especialmente durante los años 2020 y 2021. Lo anterior, por dos motivos concretos. En primer lugar, por el impacto de la emergencia sanitaria por el COVID-19 en el contexto humanitario. Como lo advirtió el **Auto 811 de 2021**, la pandemia generó diferentes problemas en materia de toma y valoración de las declaraciones. También generó barreras para el acceso a los servicios<sup>154</sup>.

En segundo lugar, debido a que líderes y representantes de la población víctima manifestaron a la Corte que, uno de los factores que incidió en la denuncia de afectaciones fue la prohibición de los actores armados para que la población saliera del territorio y, en caso de hacerlo, no declarara ante las autoridades<sup>155</sup>. En consecuencia, en 2020 y 2021 (dada la persistencia de la pandemia) es posible que se presente un escenario de subregistro.

48.2. De otro lado, la Corte encuentra un retroceso en la **garantía de no repetición** debido al aumento en el número de personas revictimizadas durante el año 2020. Ello es así por cuanto, en el año 2019 se registraron 38562 personas en situación de desplazamiento por un nuevo hecho victimizante; 40660 personas revictimizadas durante el año 2020<sup>156</sup>.

48.3. En torno a la **libertad**, durante el año 2019, la Unidad para las Víctimas reportó un total de 13 casos de secuestro de población víctima de desplazamiento forzado y 14 en 2020<sup>157</sup>.

48.4. En igual sentido, la Sala observa un retroceso en la garantía del derecho a la **seguridad**, particularmente en materia de protección individual debido a que no hay mediciones acerca del impacto de la ruta de protección colectiva.

Hecha esta precisión, en el marco de la ruta de protección individual, la UNP reportó durante el año 2020 un porcentaje mayor de casos con retrasos en la implementación de las medidas de protección, en contraste con el año 2019. En efecto, según el informe gubernamental, en el año 2019 se aprobaron medidas

<sup>153</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 218.

<sup>154</sup> Corte Constitucional. Auto 811 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 6 a 8.

<sup>155</sup> Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

<sup>156</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 232.

<sup>157</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 222.

de protección en 359 casos, de los cuales 22,56% presentaron demoras en su implementación<sup>158</sup>. No obstante, durante el año 2020, se aprobaron 311 casos, de los cuales el 24,76% reportaron retrasos en la implementación de las medidas<sup>159</sup>. Es decir que, ante un menor número de casos, la UNP presentó, en promedio, mayores rezagos en la implementación de los esquemas de protección.

48.5. Finalmente, en materia de **integridad**, el Gobierno Nacional no reportó a la Corte información específica acerca del número de casos de delitos en contra de la integridad sexual de la población desplazada. Lo anterior impidió a la Sala constatar un avance en la garantía de este derecho.

Debido a esta falencia en la información, la Corte llama la atención acerca de los datos expuestos por el Gobierno en vigencias anteriores. En efectos, dichos resultados revelan un aumento sostenido desde 2017 en el número de víctimas que hacen parte de la población en situación de desplazamiento forzado: se registraron 3282 víctimas durante el 2016<sup>160</sup>, 4149 en 2017<sup>161</sup> y 4843 en 2019<sup>162</sup>. Este aumento se reflejó igualmente en las tasas en el año 2016 el Gobierno registró una tasa de 46,28 víctimas de afectaciones a la integridad sexual de la población desplazada por cada 100.000 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), la cual aumentó a 58,6 en 2017 y se ubicó en 66,68 para 2019<sup>163</sup>.

*iii. Conclusiones de la Sala Especial respecto al análisis sobre los resultados de la política pública. Medidas a adoptar*

49. Dados los resultados de las mediciones de los indicadores, el Gobierno Nacional solicitó a la Sala Especial declarar un avance en la superación del ECI respecto a los componentes de prevención y protección<sup>164</sup>. Especialmente, debido a que la respuesta institucional “*permitió incluso disminuir en la vigencia del 2020 respecto de la tasa de homicidios siendo (sic), la más baja de los últimos 46 años*”<sup>165</sup>.

50. No obstante, esta Corporación no puede acceder a la solicitud del Gobierno Nacional. Lo anterior, por cuanto evidenció un retroceso en la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de la población en situación de desplazamiento forzado (*supra*). Igualmente, porque la Sala observa una intensificación y expansión del conflicto, lo cual derivó en un aumento en el número de emergencias humanitarias por desplazamientos masivos y confinamientos.

<sup>158</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 229.

<sup>159</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 228.

<sup>160</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Pág. 113.

<sup>161</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2018). Pág. 135.

<sup>162</sup> El Gobierno no reportó la cifra de 2018. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 227.

<sup>163</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Págs. 227-228.

<sup>164</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 328.

<sup>165</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual de Gobierno 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 218.

51. Conforme a la información expuesta por el Gobierno Nacional, líderes y lideresas, los organismos de control del Estado, la Comisión de Seguimiento y la CSMLV, así como en los reportes del CICR y el ACNUR, la Sala Especial encuentra que, en los últimos tres años, el contexto de riesgo que afrontan las comunidades a lo largo del país sufrió diferentes transformaciones producto de cambios en las dinámicas de violencia y el recrudeciendo del conflicto armado.

52. En efecto, la Sala observa más regiones afectadas por el conflicto. Para el año 2018, los informes expuestos por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional advertían una concentración de las afectaciones en cinco regiones del país<sup>166</sup>. Aquellas, demandaban especiales medidas de prevención y protección. En la actualidad, la Defensoría identificó siete regiones del país donde se presentan emergencias humanitarias recurrentes<sup>167</sup>; y advirtió acerca de la situación en el departamento de Arauca, donde se presentaron múltiples confinamientos y desplazamientos, tanto individuales como masivos<sup>168</sup>.

53. Sumado a ello, la Sala Especial identificó la transformación, pero también la persistencia de cuatro factores que inciden particularmente en el aumento de desplazamientos masivos y confinamientos: (i) cultivos ilícitos; (ii) reclutamiento forzado; (iii) minas antipersonal y municiones sin explotar; y, (iv) la amenaza en contra de líderes, lideresas y autoridades étnicas.

54. Ligado a lo anterior y, como resultado del deterioro en las condiciones de seguridad, se registraron importantes efectos humanitarios y vulneraciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de la población civil<sup>169</sup>. Sobre el particular, la Sala explicó que, dicha condición generó un aumento desde el año 2018 en el número de situaciones de confinamiento y desplazamientos, especialmente masivos. De allí que la Defensoría registrara durante el primer semestre de 2021, el doble de desplazamientos masivos que en el mismo periodo de 2020<sup>170</sup>. Estas emergencias se concentraron en territorios donde se presentan continuos ciclos de violencia y que afrontan crisis humanitarias recurrentes.

---

<sup>166</sup> (i) Pacífico (especialmente Nariño y Chocó); (ii) Bajo Cauca; (iii) Catatumbo; (iv) Oriente colombiano (Arauca y Meta); y, (v) Urabá.

<sup>167</sup> (i) Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); (ii) Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); (iii) zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca); (iv) Norte y Pacífico (Cauca); (v) Costa Pacífica (Nariño); (vi) Zona sur (Córdoba); y, (vii) Catatumbo (Norte de Santander).

<sup>168</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo. *Boletín de Movilidad Humana Forzada*. (Febrero de 2022) y Defensoría del Pueblo. *Respuesta a remisión de la comunicación presentada por Rodolfo Arciniegas, en relación con la situación humanitaria de Arauca*. (21 de febrero de 2022).

<sup>169</sup> Tales como combates con interposición de la población civil; ocupación de bienes de la población civil y de las comunidades, así como fuertes controles sobre las actividades cotidianas; uso de artefactos explosivos e instalación extendida de MAP y MUSE; homicidios selectivos de la población civil de las comunidades en zonas de confrontación y disputa, particularmente de líderes y lideresas; retenes ilegales y controles fluviales, lo cual generó situaciones de confinamiento y riesgo en la seguridad alimentaria de las comunidades; secuestros; controles sociales, concretamente en centros poblados, con el propósito de regular y determinar el flujo de la población; y reclutamiento de menores de edad.

<sup>170</sup> Defensoría del Pueblo. *Boletín de julio 1 de 2021*.

55. Finalmente, aunque el Gobierno señale una reducción en el número de hechos victimizantes o registre menores tasas de vulneración de algunos derechos, el aumento del número de personas desplazadas incluidas en el Registro Único de Víctimas se mantiene constante<sup>171</sup>. Como lo indicó la Contraloría y la Procuraduría, la información gubernamental no da cuenta de la relación causal entre las medidas dispuestas en la política y el goce efectivo de derechos. De allí que la reducción en las tasas de victimización puede obedecer a diferentes causas. Una de ellas, el impacto de la pandemia, como lo señaló previamente la Sala.

#### *a. Medidas a adoptar*

56. Debido a las falencias en la información reportada por el Gobierno Nacional acerca de las mediciones realizadas sobre los IGED, esta Sala hará un llamado de atención al Director de la Unidad para las Víctimas. En efecto, como se destacó en el **Auto 856 de 2022**<sup>172</sup>, negarse a suministrar los datos necesarios para la valoración del ECI implica un incumplimiento de las obligaciones procesales de dicha entidad que se configura en un *bloqueo institucional* que afecta el seguimiento y vulnera los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

57. Igualmente, compulsará copias de la presente decisión, del **Auto 156 de 2020** y de los informes anuales del Gobierno Nacional de 2020 y 2021 a la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, para que, en el marco de sus competencias y facultades, analice el incumplimiento reiterado del Director de la Unidad para las Víctimas a su obligación de brindar la información pertinente y requerida por esta Corporación. Aquella, es fundamental para analizar el avance en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. En consecuencia, dicha omisión configura una afectación grave al seguimiento que realiza la Corte Constitucional e impacta en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

58. Ligado a lo anterior, la Sala Especial llama la atención sobre el contraste entre el diagnóstico expuesto y las conclusiones del Gobierno Nacional en su informe de 2021. El primero evidenció un recrudecimiento del conflicto y la violencia en el país, mientras que la Unidad para las Víctimas solicitó declarar avances en la garantía de los derechos. En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno Nacional, en cabeza de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior<sup>173</sup> y la Unidad para las Víctimas<sup>174</sup>, publicar la presente decisión, junto con una síntesis de sencilla interpretación para la población en general, a través de sus mecanismos de socialización.

---

<sup>171</sup> Cfr. Gobierno de Colombia. CONPES 4031 DE 2021. Pág. 26.

<sup>172</sup> Corte Constitucional. Auto 856 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden segunda. En esta decisión, la Sala Especial analizó las implicaciones de la omisión de la Unidad para las Víctimas ante la solicitud de información por parte de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

<sup>173</sup> En tanto coordinador de la política pública de prevención y protección.

<sup>174</sup> En tanto coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En particular, deberán publicar estos documentos en un lugar visible de sus páginas web durante al menos dos meses. Igualmente, y por el mismo periodo, en sus redes sociales deberán presentar una infografía sobre el auto o el mecanismo que consideren idóneo para comunicar el contenido de la decisión.

59. Por otra parte, en el diagnóstico de esta providencia la Sala llamó la atención acerca de las presiones y amenazas que ejercen los grupos armados en contra de la población con el propósito de afectar el accionar de la Fuerza Pública.

Sobre este particular, la Corte tuvo conocimiento acerca de señalamientos por parte de la Fuerza Pública en contra las comunidades del departamento de Cauca. De acuerdo con la información reportada en la sesión convocada en el **Auto 328 de 2021**, se habrían realizado afirmaciones acerca de una supuesta complicidad o colaboración entre la población civil y un grupo armado ilegal, derivada de “*intereses comunes*” ligados al narcotráfico<sup>175</sup>. Esta conducta, además, habría sido reiterada.

Al respecto, esta Corporación debe advertir que los señalamientos y las estigmatizaciones sobre la población son contrarias a los principios constitucionales de buena fe y de presunción de inocencia. También, a las obligaciones de prevención y protección del Estado respecto a los derechos a la vida e integridad. Además, son igualmente opuestas al principio de distinción puesto que se pone en riesgo a la población ante diferentes actores armados en confrontación. En especial, cuando de antemano se conoce la presencia de múltiples actores armados en la zona. Esta conducta ya ha sido reprochada en el pasado porque ha generado acciones que configuran graves violaciones de los DDHH e infracciones al DIH. Por ejemplo, en la masacre de Mapiripán (Meta) grupos paramilitares torturaron y asesinaron a 27 personas señaladas como presuntos auxiliares, colaboradores o simpatizantes de las FARC<sup>176</sup>.

60. En consecuencia, la Sala Especial compulsará copias de la información aportada que da cuenta de esta conducta a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia. Estos documentos, de acuerdo con lo expuesto en el **Auto 328 de 2021**, tienen carácter reservado<sup>177</sup>.

## **B. Análisis de proceso: Aspectos críticos de la política pública sobre los cuales la Sala Especial mantiene su seguimiento**

61. En el apartado anterior, la Sala Especial realizó un *análisis de los resultados* de la política pública de prevención y protección. Para ello, evaluó

---

<sup>175</sup> Cfr. Video del 4 de febrero de 2021, aportado con ocasión del Auto 504 de 2021.

<sup>176</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. CASO DE LA “MASACRE DE MAPIRIPÁN” VS. COLOMBIA. Sentencia del 15 de septiembre de 2005.

<sup>177</sup> Corte Constitucional. Auto 328 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 9 y orden quinta.



los resultados de las mediciones de los indicadores sobre el avance en la garantía de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad de la población en situación de desplazamiento forzado. De igual forma, analizó el contexto humanitario en materia de desplazamiento forzado y confinamiento. Conforme a ello, la Corte advirtió que el conflicto armado y la violencia generalizada se agudizó, lo cual repercutió en un mayor número de emergencias por desplazamientos masivos y confinamientos. De igual forma, concluyó que existe un retroceso en la garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento.

62. A partir de estas conclusiones, en el presente apartado, la Sala expondrá un *análisis de proceso* de la respuesta institucional. Este corresponde a la identificación de falencias estructurales en la política pública de prevención y protección, y a la evaluación de las acciones gubernamentales para la corrección de dichas falencias. Esta metodología, como fue planteada en la **Sentencia T-025 de 2004**, tiene como hilo conductor tres momentos básicos de la política: (i) su diseño y desarrollo reglamentario; (ii) su implementación; y, (iii) su seguimiento y evaluación. Especialmente, de la gestión realizada en su ejecución<sup>178</sup>.

63. Para estos efectos, el presente apartado se divide en cuatro secciones en las que la Sala Especial valorará: la implementación de la política pública de prevención (*sección i*); la coordinación interinstitucional para la atención de las demandas de prevención y protección, particularmente en aquellas zonas con emergencias humanitarias recurrentes (*sección ii*); la implementación de los programas de protección a cargo de la UNP (*sección iii*); y, la adaptación y flexibilización de las medidas dispuestas para mitigar el riesgo de desplazamiento ante los cambios en el contexto derivados de la pandemia por el COVID-19 (*sección iv*).

64. Como se indicó anteriormente, estos aspectos se derivan de: (i) las obligaciones estatales en materia de prevención y protección y, de los ámbitos críticos de la política que fueron identificados en el **Auto 373 de 2016**; (ii) los resultados y conclusiones de la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018; y, (iii) los cambios en las dinámicas de riesgo en el marco de la emergencia sanitaria. En tal virtud, esta valoración se concentra en los resultados de las medidas de prevención y de protección comprendidas entre 2019 y 2021.

65. Bajo ese entendido, el presente apartado seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, la Sala reiterará las obligaciones estatales en cada componente y las falencias estructurales identificadas por esta Corporación en la política pública. Luego, expondrá la respuesta gubernamental para la superación de dichas falencias. Especialmente, hará referencia la información reportada por el Gobierno Nacional en sus informes anuales. A continuación, presentará las

---

<sup>178</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.

observaciones de los demás actores que intervienen en el proceso de seguimiento<sup>179</sup>. Finalmente, a partir del contraste entre estos tres elementos, la Sala Especial expondrá sus conclusiones y adoptará las medidas a las que haya lugar.

### *i. Prevención del desplazamiento forzado*

66. La **Sentencia T-025 de 2004** constató que los derechos a la vida<sup>180</sup>, la seguridad, la integridad<sup>181</sup> y la libertad (especialmente relacionada con la libertad de locomoción y el derecho a permanecer en el lugar escogido para vivir<sup>182</sup>) son vulnerados o amenazados con ocasión del desplazamiento forzado<sup>183</sup>. Estos derechos hacen parte de las *garantías mínimas* que deben ser satisfechas a la población desplazada en cualquier circunstancia, en tanto protegen la subsistencia digna de las personas<sup>184</sup>.

67. Los derechos enunciados deben ser garantizados a todas las personas en el territorio nacional sin distinción alguna<sup>185</sup>. No obstante, en contextos de riesgo de desplazamiento forzado, la protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad requiere medidas que sean consecuentes con los principios rectores de los desplazamientos internos<sup>186</sup>. Bajo ese

---

<sup>179</sup> Particularmente, se analizan los informes periódicos presentados por los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso de seguimiento sobre sus observaciones a los balances gubernamentales.

<sup>180</sup> La Corte explicó que se vulnera el de **derecho a la vida** en condiciones de dignidad de la población desplazada dadas “(i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia”. En torno al alcance de este derecho, esta Corporación acudió a los Principios Deng 1, 8, 10 y 13. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 5.2.1.

<sup>181</sup> Se vulnera igualmente el “**derecho a la seguridad personal**, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 5.2.9.

El **derecho a la integridad personal**, “resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento. A este derecho se refieren los Principios rectores 5, 6 y 11”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 5.2.8.

<sup>182</sup> La **libertad de circulación** por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir se vulnera “puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia. Los principios 1, 2, 6, 7 y 14 resultan relevantes para la interpretación del alcance de estos derechos en relación con la población desplazada”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 5.2.10.

<sup>183</sup> Para estos propósitos, la Corte Constitucional, realizó una aproximación al “alcance de los derechos de la población desplazada que han sido protegidos por esta Corporación, teniendo en cuenta tanto el marco constitucional y legal, como la interpretación del alcance de tales derechos que fue compilado documento internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Apartados 5.1. y 5.2.

<sup>184</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Apartado 9.

<sup>185</sup> La Constitución Política protege los derechos fundamentales a la vida, integridad y libertad (arts. 11, 12 y 28). Además, la Corte Constitucional, con base en un análisis sistemático del bloque de constitucionalidad, precisó que la seguridad de personas, grupos y comunidades tiene un alcance como derecho fundamental y valor constitucional que debe ser protegido constitucionalmente, tanto en su dimensión colectiva como individual. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-719 de 2003 y T-234 de 2012.

<sup>186</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 3.

entendido, la Sala expondrá las obligaciones en esta materia, y recapitulará las decisiones a través de las cuales esta Corporación analizó el cumplimiento de estos deberes.

***a. Obligaciones en materia de prevención y falencias identificadas por la Corte Constitucional***

68. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3º, 8º y 14 de la Ley 387 de 1997, el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales deben diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a prevenir los riesgos y superar las causas que generan el desplazamiento forzado<sup>187</sup>. Esto implica atacar sus causas de raíz “*con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, (...) que también opere directamente sobre sus factores causales*”<sup>188</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el capítulo 7º del Decreto 1084 de 2015 dispone que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para: (i) evitar la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos (en adelante DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH); (ii) neutralizar o superar las causas y circunstancias que generan riesgos asociados al conflicto armado interno; y, (iii) generar imaginarios sociales de solución pacífica a los conflictos<sup>189</sup>. Estas medidas se concretan en diferentes momentos sobre los cuales esta Corporación ha enfatizado en dos: prevención temprana y prevención urgente. Bajo esta perspectiva, la Corte analiza la activación e idoneidad de las medidas para contener los riesgos y amenazas de desplazamiento<sup>190</sup>.

La ***prevención temprana*** tiene por objetivo identificar las *causas* que generan violaciones graves a los DDHH e infracciones al DIH en el marco del conflicto armado interno. En consecuencia, busca adoptar medidas para evitar su ocurrencia. Temporalmente, esta etapa se encuentra antes de la ocurrencia de la vulneración de derechos<sup>191</sup>.

Por su parte, la ***prevención urgente*** debe ocurrir a partir del momento en el cual se identifique la *inminencia* de una violación grave a los DDHH o infracción al DIH. Por tanto, las autoridades deben adoptar acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas para mitigar los efectos de su ocurrencia<sup>192</sup>.

---

<sup>187</sup> Estos deberes se sustentan en los mandatos constitucionales dispuestos en los artículos 2º (fines esenciales del Estado) y 5º (primacía de los derechos inalienables) de la Constitución Política.

<sup>188</sup> Corte Constitucional. Auto 006 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sección I.5.1.

<sup>189</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.1.

<sup>190</sup> Cfr. Corte Constitucional. Autos 098 y 251 de 2008, 004, 005, 006, 008 y 266 de 2009, 219 de 2011, 098 de 2013, 074 de 2014, 373 de 2016, 266 de 2017, entre otros.

<sup>191</sup> Artículo 2.2.7.7.1 del Decreto 1084 de 2015 y artículos 2.5.2.2.3.2 y 2.5.2.2.3.3 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>192</sup> Artículos 2.2.7.7.1 del Decreto 1084 de 2015 y 2.5.2.2.3.2 del Decreto 1066 de 2015.

69. La **Sentencia T-025 de 2004** analizó el cumplimiento de las obligaciones de prevención. Esa decisión constató que los mecanismos dispuestos por el Gobierno Nacional no se aplicaron de manera integral ni lograron mitigar o contener los riesgos asociados al desplazamiento forzado<sup>193</sup>. En consecuencia, la Corte le ordenó al Gobierno Nacional adoptar un programa de acción para la corrección de las falencias identificadas en esta materia<sup>194</sup>.

70. En el marco del seguimiento a la superación del ECI, la Corte Constitucional estableció que el Gobierno Nacional debía evidenciar los siguientes ajustes en la política pública de prevención al desplazamiento forzado: (i) el cumplimiento de elementos y parámetros constitucionales mínimos en materia de políticas públicas; (ii) la adopción de un enfoque diferencial que responda a los riesgos específicos que afrontan los sujetos de especial protección constitucional; y, (iii) la coordinación interinstitucional en desarrollo de los principios de complementariedad, subsidiariedad, descentralización y concurrencia.

A continuación, la Sala hará referencia a los dos primeros elementos y las decisiones que se impartieron para corregir las falencias en el cumplimiento de las obligaciones Estatales. El tercer elemento, por otra parte, será expuesto y analizado en la siguiente sección (*infra: prácticas inconstitucionales en coordinación*). Lo anterior, debido a que el Gobierno Nacional planteó diferentes mecanismos dirigidos a responder de manera específica a las problemáticas identificadas en materia de coordinación.

**70.1. Elementos mínimos de la política pública de prevención:** de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta política debe acreditar el cumplimiento de unos parámetros constitucionales mínimos. Estos son: (i) la existencia de un plan con un programa; (ii) publicidad del plan al alcance de todas las personas, en especial de aquellas directamente beneficiadas; (iii) tiempos de progreso; (iv) goce efectivo, es decir, que el plan esté orientado hacia el goce efectivo de los derechos; (v) sostenibilidad, esto es, que la política debe estar encaminada a la consecución de nuevos logros que se mantengan en el tiempo y no impliquen perder los obtenidos; (vi) avance sin discriminación o exclusión arbitraria de ciertos grupos sociales; (vii) participación; y, (viii) implementación efectiva<sup>195</sup>.

Sumado a ello, en algunos casos, esta Corporación estableció la necesidad de cualificar los instrumentos de intervención (e.g. planes o políticas)<sup>196</sup>. En esos casos, la Corte fijó unos elementos mínimos de racionalidad: (i) especificidad

---

<sup>193</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.2.

<sup>194</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Orden cuarta.

<sup>195</sup> Estos criterios fueron decantados en el desarrollo jurisprudencial de los ECI, y complementados para el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-302 de 2017 (M.P. Aquiles Arrieta Gómez) y los Autos 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 733 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>196</sup> Por ejemplo, en el caso de la respuesta institucional para la atención y protección de las mujeres (Auto 092 de 2008) y los menores de edad en situación de desplazamiento forzado (Auto 251 de 2008 y 765 de 2018).

individual del Programa; (ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; (iii) cronograma acelerado de implementación; (iv) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (v) cobertura material suficiente; (vi) garantías de continuidad hacia el futuro; (vii) adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales; (viii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (ix) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; (x) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; (xi) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada; (xii) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; (xiii) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma; (xiv) apropiación nacional y autonomía; y (xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional

70.2. En el caso específico de la política pública de prevención y protección, la Corte estableció que el Gobierno Nacional debe desarrollar una serie de elementos específicos en materia de identificación del riesgo, la adopción de medidas y el seguimiento de la respuesta institucional. Estos son: (i) contar con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (ii) permitir un seguimiento permanente a las dinámicas y evolución de los factores que incidan en el desplazamiento forzado; (iii) superar el análisis puramente coyuntural activado por las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo; (iv) establecer mecanismos y protocolos técnicos para demostrar objetivamente la superación de las situaciones de riesgo; (v) permitir mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vi) contar con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, de manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (vii) facilitar la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del estado para el mantenimiento del orden público; (viii) retroalimentar el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del ministerio del interior y de justicia (hoy, a cargo de la unidad nacional de protección); y, (ix) propiciar una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo<sup>197</sup>.

En los **Autos 218 de 2006, 008 de 2009, 219 de 2011 y 373 de 2016**, la Corte Constitucional evaluó el cumplimiento de estos elementos y parámetros. Puntualmente, el **Auto 373 de 2016** concluyó que, si bien el Gobierno Nacional avanzó en el cumplimiento de algunas metas de corto, mediano y largo plazo<sup>198</sup>,

---

<sup>197</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Apartado III.5.1.

<sup>198</sup> Estas metas se relacionaron con: (i) la cofinanciación de iniciativas territoriales; (ii) el fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas para la valoración objetiva del riesgo y la implementación de

precisó que la respuesta institucional era “*formal y nominal*” en tanto “*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*”<sup>199</sup>. Conforme a ello, constató que no existía una política pública para la prevención del desplazamiento forzado que cumpliera con los parámetros establecidos. De acuerdo con la valoración de la sala, este vacío constituye un **bloqueo institucional**.

**70.3. Enfoque diferencial:** esta Corporación identificó una serie de problemas, riesgos y afectaciones que impactan de manera diferencial a (i) las mujeres<sup>200</sup>; (ii) las lideresas y defensoras de Derechos Humanos<sup>201</sup>; (iii) los niños, las niñas y los adolescentes<sup>202</sup>; (iv) los pueblos indígenas<sup>203</sup>; (v) las comunidades afrodescendientes<sup>204</sup>; (vi) las personas en situación de discapacidad<sup>205</sup>; y, (vii) las personas mayores<sup>206</sup>.

Conforme a ello, la Corte dispuso incorporar un **enfoque diferencial transversal e integral** en la política pública para responder de manera adecuada a las particularidades de la población desplazada<sup>207</sup>. Este enfoque, en materia de prevención, se concreta en el análisis de los riesgos específicos que afrontan cada uno estos grupos poblacionales. No obstante, aquellos deben ser examinados de forma holística en relación con los diferentes enfoques diferenciales. Lo anterior implica, reconocer que los riesgos que afronta la población se derivan de su género, orientación sexual, su edad, su condición de discapacidad y su pertenencia étnica<sup>208</sup>.

A pesar de las órdenes proferidas en diferentes autos de seguimiento, la Sala Especial concluyó que la política pública aún carece de un enfoque diferencial que atienda de manera efectiva las necesidades particulares de prevención y protección de sujetos de especial protección constitucional. En particular, la población étnica (**Auto 266 de 2017**); las mujeres, las lideresas y las defensoras

---

procedimientos técnicos; (iii) el asesoramiento a entidades territoriales en la formulación de Planes Integrales de Prevención y Protección; (iv) el fortalecimiento de espacios de diálogo interinstitucional; y, (v) la incorporación de las alertas y recomendaciones emitidas en el marco del Sistema de Alertas Tempranas en los Planes Integrales de Prevención y Protección de algunas entidades territoriales.

<sup>199</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 2.2.1.

<sup>200</sup> Corte Constitucional. Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005, 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), 098 de 2013 y 009 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>201</sup> Corte Constitucional. Autos 200 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 098 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>202</sup> Corte Constitucional. Autos 251 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 765 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>203</sup> Corte Constitucional. Autos 004 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012, 051 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 266 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>204</sup> Corte Constitucional. Autos 005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), 073 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), 266 y 620 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>205</sup> Corte Constitucional. Autos 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 173 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>206</sup> Corte Constitucional. Auto 173 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>207</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 154.

<sup>208</sup> Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos 90 y 180.

de Derechos Humanos (**Auto 737 de 2017**); y, los niños, niñas y adolescentes ante el desplazamiento forzado (**Auto 765 de 2018**)<sup>209</sup>. En consecuencia, la adopción de este enfoque constituye un elemento transversal en las valoraciones que adelanta esta Corporación sobre la respuesta institucional.

### ***b. Respuesta gubernamental***

71. En respuesta a esta falencia, el Gobierno Nacional presentó como principales avances<sup>210</sup>: (i) la formulación de la política pública de prevención de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH consignada en el Decreto 1581 de 2017<sup>211</sup>; y, (ii) la reglamentación de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (en adelante CIPRAT) y, del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017)<sup>212</sup>. Adicionalmente, en materia de prevención urgente, reportó (iii) el fortalecimiento de las capacidades de la UNP; y, (iv) la precisión de las responsabilidades de las entidades territoriales en materia de protección en casos individuales (Decretos 1066 de 2015 y 2252 de 2017<sup>213</sup>) y colectivos (Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018<sup>214</sup>).

Como complemento de lo anterior, en la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018, la Ministra del Interior expuso que el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) y el Plan de Acción Oportuna (en adelante PAO)<sup>215</sup> responderían a algunos de los problemas identificados por el Gobierno Nacional en materia de articulación entre niveles de gobierno<sup>216</sup>.

---

<sup>209</sup> Cfr. Autos 092 y 251 de 2008; 004, 005 y 006 de 2009; 098 de 2013; 173 de 2014; 266 y 735 de 2017; y, 765 de 2018.

<sup>210</sup> En los informes anuales de 2017 y 2018 el Gobierno Nacional explicó los cambios normativos referidos; y en los reportes de 2019 y 2020 la consolidación de su implementación.

<sup>211</sup> Es de resaltar que dicha norma crea un nuevo espacio de coordinación interinstitucional denominado Comité Nacional de Política Pública de Prevención y deja –a voluntad de los gobiernos locales– la posibilidad de articular las instituciones en Comités Territoriales de Justicia Transicional o Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición.

<sup>212</sup> Los principales cambios que destacó el Gobierno sobre esta norma fueron: (i) el CIPRAT reemplazó a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT); (ii) el Ministerio del Interior mantuvo la secretaría técnica del CIPRAT; y (iii) se asignó a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad de declarar alertas a través del Sistema de Alertas Tempranas. Esta labor, hasta 2018 le correspondía al Ministerio del Interior como secretaría técnica del CIAT, luego de analizar los Informes de Riesgo o Notas de Seguimiento de la Defensoría.

<sup>213</sup> El Decreto 2252 de 2017 estableció competencias específicas para gobernadores y alcaldes en relación con “la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.

<sup>214</sup> El Decreto 2078 de 2017 reglamentó la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Esto último, en cumplimiento de la orden 19 del Auto 373 de 2016. En sentido muy similar, el Decreto 660 de 2018 creó y reglamentó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, esto, en cumplimiento del punto 3.4 del Acuerdo de Paz.

<sup>215</sup> La Ministra afirmó que “este Gobierno ha proyectado instrumentos de política pública que brinden herramientas de actuación idóneas, oportunas y eficientes”. Gobierno Nacional. Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. (15 de noviembre de 2018). Pág. 76.

<sup>216</sup> La Ministra del Interior manifestó que, a pesar de los esfuerzos realizados, los mecanismos de prevención y protección “no siempre han alcanzado el impacto esperado”, principalmente debido a la multiplicidad de marcos normativos y, la proliferación de instancias de deliberación y decisión “en las que intervienen los mismos actores institucionales y voceros de las organizaciones sociales, sin que existan mecanismos de articulación entre sí, pese a abordar temas comunes y desarrollar funciones similares”. Gobierno Nacional.

De este modo, en el informe anual de 2019, el Gobierno Nacional expuso la estrategia consignada en el PND para avanzar en la superación del ECI. Puntualmente, en materia de prevención y protección se refirió a: (i) la línea A del pacto por la equidad, que busca el desarrollo integral de los niños y niñas<sup>217</sup>; y, (ii) la línea E del pacto por la descentralización, en virtud de la cual se consignó la “Estrategia de Nuevos Mandatarios”. También, la formulación de lineamientos para la inclusión de la política de víctimas en los Planes de Acción Territorial (en adelante PAT)<sup>218</sup> y en los planes de desarrollo local<sup>219</sup>.

Acerca del PAO, explicó que este mecanismo fue creado con el propósito de dar respuesta a la situación de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. Este plan consta de tres ejes: (i) articulación y reingeniería institucional<sup>220</sup>; (ii) actuación estratégica en el territorio<sup>221</sup>; y, (iii) estrategia para la no estigmatización<sup>222</sup>.

Sumado a ello, el Ministerio del Interior presentó dos herramientas diseñadas para “identificar y analizar las dinámicas del conflicto y la violencia que generan amenazas y vulneración de los derechos a la vida, seguridad, libertad y la integridad personal”<sup>223</sup>. Aquellas fueron: (i) el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos<sup>224</sup>; y, (ii) el

---

*Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. (15 de noviembre de 2018). Pág. 73.*

<sup>217</sup> Esta línea tiene como objetivo la articular la oferta institucional de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPDI), de Colombia Joven y de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) según los criterios orientadores definidos por el Gobierno Nacional, de los cuales se destacan: (i) “optimizar el diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales”; y, (ii) “crear las condiciones para anticipar y resolver las violencias y vulneraciones contra niñas, niños y adolescentes”.

<sup>218</sup> Los PAT son herramientas a través de las cuales las entidades territoriales realizan su planeación anual para implementar la política pública dispuesta para las víctimas. Artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 1084 de 2015.

<sup>219</sup> En el marco de esta estrategia, la Unidad para las Víctimas lideró un proceso de asistencia técnica que buscó “orientar la transferencia de información en materia de víctimas del conflicto armado de mandatarios territoriales salientes, así como la inclusión de la política de víctimas en programas de gobierno de candidatos a alcaldías y gobernaciones y en los planes de desarrollo territorial de los nuevos mandatarios” (Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional. (2019). Págs. 33, 421-422*). Como resultado de esta estrategia, a 31 de diciembre de 2020, se diligenciaron 1118 Planes de Acción Territorial en el portal Vivanto. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Pág. 38.*

<sup>220</sup> Este eje consigna los objetivos de (i) conformación de la Comisión del Plan de Acción; (ii) implementación de herramientas tecnológicas; (iii) reingeniería del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección; (iv) apoyo de la Fuerza Pública a la Fiscalía y la policía judicial; (v) mejoramiento de la coordinación interinstitucional.

<sup>221</sup> Dentro de las acciones expuestas están: (i) sesiones territoriales del CERREM para casos individuales y colectivos; (ii) puestos de mando unificados a nivel territorial; (iii) consolidación territorial en zonas priorizadas; (iv) gestión social asociada a la prevención y protección; y (v) priorización de la implementación de las medidas de asistencia y reparación.

<sup>222</sup> Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. (15 de noviembre de 2018). Pág. 79.*

<sup>223</sup> Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. (15 de noviembre de 2018). Pág. 12.*

<sup>224</sup> De acuerdo con el Ministerio del Interior, este sistema avanzaría en la formulación: (i) mapas de riesgo de vulneración de derechos; (ii) mapas de oferta de derechos humanos; (iii) la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos; y (iv) una batería de indicadores de derechos humanos. Gobierno Nacional. *Informe para*



Índice de Riesgo de Victimización de la Unidad para las Víctimas. Conforme a ellas, el Gobierno Nacional contaría con *“un análisis más amplio de la situación de riesgo y vulneración de los derechos, que deberá reflejarse en la toma de decisiones de política pública de prevención y atención a víctimas del desplazamiento o violaciones a los derechos o en riesgo de estarlos”*<sup>225</sup>.

72. Conforme con lo anterior, en su balance de 2021, el Gobierno Nacional reportó 56 Alertas Tempranas declaradas por la CIPRAT durante el 2019. Estas se presentaron en 95 municipios de 22 departamentos<sup>226</sup>. Al respecto, el Ministerio del Interior manifestó que, durante el año 2020, realizó 100 sesiones de seguimiento de su cumplimiento y ofició a las autoridades para que realizaran los ajustes respectivos. Sumado a ello, señaló que *“desde el año 2019 se ha venido trabajando en el diseño de un Sistema de Información, que permitirá cualificar la labor de seguimiento facilitando no solo el registro de la información sino también su análisis en términos de focalización, oportunidad y eficacia”*<sup>227</sup>.

73. Finalmente, con ocasión de la prórroga de la Ley 1448 de 2011<sup>228</sup>, el Gobierno Nacional emitió el CONPES 4031 de 2021<sup>229</sup>. Este documento consigna un diagnóstico actualizado acerca de los hechos victimizantes que afectan los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de las víctimas en el marco del conflicto armado. También sobre la capacidad de respuesta institucional ante posibles vulneraciones a DD.HH. e infracciones al DIH. Conforme a ello, en el Plan de Acción y Seguimiento de ese documento, se formula una estrategia para mitigar las afectaciones a la vida e integridad de las personas en el marco del conflicto.

Sobre el particular, el **Auto 756 de 2021** solicitó al Gobierno Nacional precisar: (i) cómo el CONPES 4031 responde a las falencias identificadas en el **Auto 373 de 2016**; y, (ii) cómo se compaginan los instrumentos de seguimiento del CONPES con los indicadores de goce efectivo dispuestos en el presente proceso. En ese contexto, la Unidad para las Víctimas explicó que dicho instrumento se construyó a partir de: *“el resultado del ejercicio de actualización*

---

la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. (15 de noviembre de 2018). Pág. 13.

<sup>225</sup> Gobierno Nacional. Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. (15 de noviembre de 2018). Pág. 12.

<sup>226</sup> Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Pág. 277.

<sup>227</sup> Sobre el particular precisó *“la Secretaría Técnica de la CIPRAT ofició a las autoridades del nivel nacional y local, para que adoptaran las medidas pertinentes en términos de seguridad y protección, atención a población víctima y vulnerable, protección a líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos, prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, atención a población con enfoque diferencial y asuntos de minería y medio ambiente, orientadas a mitigar los riesgos advertidos y teniendo en cuenta las características y dinámicas de los territorios”*. Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Págs. 277.

<sup>228</sup> Ley 2078 de 2021 *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia”*.

<sup>229</sup> En este documento se actualizó el CONPES 3726 de 2012, *“Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas”*.

*de los costos de la política, el marco normativo vigente, la oferta institucional de las entidades con competencias en su implementación, así como los diferentes pronunciamientos de la H. Corte Constitucional (...)*". Conforme a ello, destacó que, en respuesta al **Auto 373 de 2016**, "*el documento CONPES en mención cuenta con acciones específicas que permiten avanzar en la superación de las falencias identificadas en ellos*"<sup>230</sup>.

### **c. Observaciones de los demás intervinientes en el proceso**

74. En sus informes de 2020, 2021 y 2022, la **Defensoría del Pueblo** advirtió la persistencia de un bloqueo institucional en materia de prevención. Esto, debido a que: (i) la respuesta institucional carece de un enfoque de prevención ante el riesgo de desplazamiento forzado, con lo cual las acciones se enmarcan en una política criminal general; (ii) existe una desconexión entre los instrumentos de la política y la situación territorial; y, (iii) persisten falencias en el diseño de la política pública que inciden en la falta de una línea estratégica de la intervención institucional.

74.1. Sobre el primer aspecto, la Defensoría llamó la atención sobre la ausencia de un enfoque preventivo en la respuesta institucional ante las violaciones de DDHH e infracciones al DIH y, por tanto, el incumplimiento del Decreto 4800 de 2011<sup>231</sup>. En tal sentido, advirtió que, las iniciativas expuestas por el Gobierno para "*contrarrestar las dinámicas sociales (...) que inciden de manera conjunta e independiente en el goce de los derechos objeto de protección de la política pública de prevención (...) -al parecer- se dirigen a disminuir los impactos de conductas punibles sobre la sociedad en general, en términos de política criminal*"<sup>232</sup>. Esto fue reiterado por la **Procuraduría General de la Nación** en su informe de 2022<sup>233</sup>.

Además, la Defensoría indicó que los resultados reportados por el Gobierno Nacional en su informe de 2021 acerca de la implementación del Decreto 1581 de 2017 no permiten identificar: (i) cuál fue la población beneficiaria de las medidas; (ii) la focalización de la oferta, respecto al entorno en que habitan personas en situación de desplazamiento o en riesgo; y, (iii) los resultados de las medidas en la mitigación de los riesgos. Aquellos, están discriminados en clave de: la focalización, el impacto, el proceso o la gestión dentro de la política

---

<sup>230</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 531.

<sup>231</sup> Concretamente, a lo dispuesto en el artículo 193 de 2011. Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Pág. 38.

<sup>232</sup> Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Págs. 40-41.

<sup>233</sup> Al respecto, la Procuraduría se refirió acerca de las medidas que se enmarcan en las "*Políticas de Seguridad y Defensa, y Seguridad y Convivencia Ciudadana*". Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 46.

pública<sup>234</sup>. Por lo anterior, la Defensoría concluye que la información gubernamental solo es una exposición de la oferta institucional general<sup>235</sup>.

74.2. De otro lado, la mencionada entidad señaló una desconexión entre los instrumentos de la política pública y las realidades de los territorios. A pesar de los distintos escenarios para gestionar los mecanismos de prevención, para dicho organismo en aquellas zonas con emergencias humanitarias recurrentes “no hay articulación de las acciones que se toman en cada uno de estos escenarios frente a situación recurrentes (sic) de consumación de riesgo que afectan a las mismas comunidades”. En consecuencia, “cuando suceden hechos que impactan sobre las comunidades pueden darse de manera simultánea todos los escenarios sin que se logre articular acciones para prevenir o mitigar la vulneración de derechos”<sup>236</sup>.

Como resultado de esta situación, la Defensoría destacó las siguientes deficiencias<sup>237</sup>: (i) la ausencia de precisión en los procedimientos y rutas de acción del Gobierno en su conjunto<sup>238</sup>; (ii) los vacíos en la respuesta institucional con ocasión de la inacción de las entidades<sup>239</sup>; y, (iii) la imposición de procedimientos que limitan la garantía oportuna y adecuada a las necesidades de protección, lo cual repercute en una **práctica inconstitucional**.

74.3. Sumado a lo expuesto, la Defensoría presentó un estudio de seis (6) leyes, cinco (5) decretos legislativos y veintidós (22) marcos reglamentarios consignados en decretos expedidos entre 1991 y 2018 en materia de prevención y protección. Como resultado, advirtió que, a pesar del denso panorama multisectorial y normativo, “persisten problemas de diseño y de gestión institucional, que dificultan la materialización de los instrumentos de prevención y protección”<sup>240</sup>. Así, por ejemplo, ante escenarios de prevención urgente, “el Gobierno Nacional solo presenta un informe de Gestión de

---

<sup>234</sup> Como ejemplos de esta situación, la Defensoría señaló los casos de la UNP, el ICBF y la ARN o la oferta en el marco de las Comisiones Intersectoriales para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y para la Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA). Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Págs. 39.

<sup>235</sup> Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Pág. 40.

<sup>236</sup> A esta conclusión llegó la Defensoría al analizar las 8 sesiones del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición convocadas en 2020 para atender la situación de Chocó, Nariño, Caquetá, Putumayo, Córdoba, Huila y Antioquia. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 12.

<sup>237</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 14.

<sup>238</sup> Especialmente: (i) para aquellos casos en que los PIPP se encuentran desfinanciados; (ii) para evaluar el impacto de las acciones, mecanismos y espacios de articulación; y (iii) para responder de manera articulada ante la pluralidad de marcos normativos.

<sup>239</sup> La Defensoría en concreto se refirió a la ausencia de: (i) medidas específicas para responder a las alertas del SAT y las recomendaciones del CIPRAT; y, (ii) acciones excepcionales y específicas para mitigar y subsanar las causas de fondo que provocan los riesgos.

<sup>240</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 23.

*acciones desarrolladas en diferentes territorios, sin que exista una línea estratégica (...)*<sup>241</sup>.

75. La **Procuraduría General de la Nación** destacó la falta de coherencia entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y la ausencia de resultados. Sumado a ello, concluyó que la descoordinación inmersa en la política pública en materia de prevención y protección<sup>242</sup>; y de aquella con los demás componentes sobre desplazamiento forzado<sup>243</sup>, es uno de los principales retos en la superación del ECI.

En ese sentido, señaló la falta de liderazgo del Ministerio del Interior en su labor de coordinador de la política pública de prevención. Lo anterior, en parte se debe a que *“el equipo técnico requiere ser fortalecido para atender varias regiones del país, ya que actualmente se ve desbordado por las demandas de protección, más las labores que adelanta como Secretaría Técnica [del CIPRAT]”*<sup>244</sup>.

Adicionalmente, dicho organismo concluyó que, si bien el Gobierno Nacional formuló un Plan Operativo Anual para la implementación del Decreto 1581 de 2017, *“dentro de los resultados presentados hay un sin número de acciones de diversas entidades que no necesariamente se encuentran articuladas”*<sup>245</sup>. Además, dicha estrategia no cuenta con un lineamiento claro de intervención en situaciones concretas o en territorios específicos ante la persistencia de emergencias ni por el cambio de factores de riesgo. En concreto, porque los mecanismos creados con ocasión del Acuerdo de Paz *“se limitaron a entender que el contexto de violencia en el pos acuerdo solo afectaba a esta población, sin que se comprendiera que la dinámica del conflicto evolucionaba en un*

---

<sup>241</sup> Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Pág. 43.

<sup>242</sup> Al efecto precisó: *“Ejemplo de lo anterior es la información que se presenta sobre Decreto 1581 de 2017, que lo convierte en una política sombrilla, en que se incluyen un sinnúmero de acciones que, no se articulan, ni dan cuenta del accionar organizado y planeado por parte de la institucionalidad. Se incluye el desarrollo de nuevos marcos de política pública que contienen elementos de prevención y protección, como la Política Pública LGBT, el PAO, la Política Integral de Garantías para la labor de la Defensa de los Derechos Humanos1 y el Decreto 660 de 2018, pero no se presenta una estructura organizada de la articulación entre estas, ni sobre sus alcances específicos”*. Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Págs. 26-27.

<sup>243</sup> En su informe de 2022, por ejemplo, la Procuraduría llamó la atención acerca de la desconexión entre las medidas de atención y la prevención urgente, debido a la ausencia de un enfoque humanitario. Esto se refleja en la ausencia de medidas de atención que mitiguen los riesgos y las consecuencias de la victimización, a través del acceso a bienes y servicios. En igual sentido, en materia de retornos, el Ministerio Público se refirió al énfasis de la respuesta institucional en los conceptos de seguridad conforme al cual, ante situaciones adversas en dicho concepto genera un vacío en *“las acciones para atender las necesidades de prevención y protección de comunidades desplazadas (la Procuraduría ha conocido y documentado casos de este tipo en los departamentos de Nariño, Chocó y Valle del Cauca)”*. Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Pág. 38. En igual sentido, ver: Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 10.

<sup>244</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Pág. 30.

<sup>245</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Págs. 30-31.

*nuevo ciclo de violencia, con nuevos escenarios de confrontación y emergencias humanitarias, recomposición de los grupos armados ilegales (...) y los impactos masivos que están generando en la población, de los cuales el homicidio sistemático de líderes(as) es solo una de las consecuencias*”<sup>246</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, la entidad señaló que, la implementación de la política en un contexto marcado por el Acuerdo de Paz implicó que las medidas se enfocaron en la atención de las necesidades de prevención y protección de los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos y no en mitigar el impacto del desplazamiento y el confinamiento<sup>247</sup>. Lo anterior, “*podría explicar en parte la ausencia de una política encaminada a la prevención del desplazamiento en los últimos cuatro años*”<sup>248</sup>.

Finalmente, la Procuraduría remarcó que, a pesar del desarrollo normativo e institucional en la materia, “*su implementación no ha derivado en el mejoramiento de la respuesta y la gestión preventiva de riesgos*”<sup>249</sup>. Por el contrario, se evidencian paralelismos institucionales cuya articulación y coordinación no está definida<sup>250</sup>; un desgaste institucional; y, la ausencia de una política clara para prevenir el desplazamiento forzado<sup>251</sup>.

76. La **Contraloría General de la República**, por su parte, señaló que el PND y su “*pacto por la legalidad*” no consignan en sus objetivos y estrategias, un análisis acerca de los posibles impactos –directos e indirectos– de las acciones sobre el desplazamiento forzado<sup>252</sup>. De allí que no observó cuáles, en concreto, son las estrategias para conseguir la articulación real de los diferentes instrumentos de la política pública en materia de prevención y protección<sup>253</sup>.

---

<sup>246</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 43.

<sup>247</sup> Es el caso de los Decretos 1581 de 2017,

<sup>248</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 47.

<sup>249</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 36.

<sup>250</sup> La Procuraduría citó especialmente el caso de la “*Mesa de Sostenibilidad del principio de seguridad*”, establecida en la Resolución 3320 de 2019 y la “*Mesa Técnica de Seguridad en Retornos*”, la cual hace parte del Subcomité Nacional de Prevención y Protección y Garantías de No Repetición. Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 38.

<sup>251</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 43.

<sup>252</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 411 de 2019*. (Enero de 2020) y Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 133.

<sup>253</sup> Puntualmente, la Contraloría señaló que: “*la respuesta del Gobierno refleja poca claridad en la identificación de las causas que los generaron, de los mecanismos previstos y los impactos esperados con la implementación de la política de prevención y protección del desplazamiento forzado, así como, las correcciones institucionales para intervenir oportunamente ante las necesidades de prevención y protección de las comunidades. Así mismo, no queda claro cuál es la relación de la Línea E del Pacto por la Descentralización, con la materia en cuestión y cómo esta contribuye a la superación de las dificultades identificadas*”. Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020*. (Octubre de 2020). Págs. 100-101. En igual sentido: Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 411 de 2019*. (Enero de 2020). Pág. 7 y Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 133.

Respecto de la coordinación interinstitucional advirtió que, “*no es posible identificar la sistematicidad del trabajo realizado, la efectividad de las medidas adoptadas ni su impacto para el desarrollo de una respuesta integral*”<sup>254</sup>. Esto repercute en la falta de información acerca de cómo se implementa la política en el territorio ni de la efectividad de esta<sup>255</sup>. Igualmente, evidencia una respuesta segmentada, por tal motivo, “*los esfuerzos están sustentados en la especialización misional de cada entidad, que procura proporcionar soluciones particulares y fragmentadas a una temática cuya gestión es transversal a la actuación estatal*”<sup>256</sup>.

Adicionalmente, dicha entidad identificó la ausencia de mecanismos para medir los resultados y los procesos para alcanzarlos. Tal ejercicio permitiría visualizar el impacto de las políticas públicas y las medidas en el goce efectivo de derechos<sup>257</sup>.

***d. Conclusión: persiste un bloqueo institucional en materia de prevención derivado de la descoordinación interinstitucional y desarticulación de la respuesta gubernamental***

77. Ante el bloqueo institucional derivado de la ausencia de una política pública de prevención del desplazamiento, el Gobierno Nacional profirió diferentes normas a través de las cuales buscó crear una política integral de prevención y protección. Puntualmente, en materia de prevención, se destacan la formulación de la “*política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades*” (Decreto 1581 de 2017) y la reglamentación del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (Decreto 2124 de 2017). Ligado a ello, expidió una serie de decretos con el propósito de precisar las competencias de las autoridades del orden nacional y territorial en materia de prevención urgente (e.g. Decretos 1066 de 2015, 2078 de 2017 y 660 de 2018). Posteriormente, el Ministerio del Interior precisó que, para superar los problemas estructurales identificados en el **Auto 373 de 2016**, priorizaría la implementación de la política pública de prevención y el PAO.

78. La Sala Especial valora positivamente la adopción de la política pública para prevenir violaciones de DD.HH. e infracciones al DIH, en especial el

---

<sup>254</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020.* (Octubre de 2020). Pág. 101.

<sup>255</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021.* (Enero de 2022). Págs. 141-144.

<sup>256</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020.* (Octubre de 2020). Pág. 101.

<sup>257</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020.* (Octubre de 2020). Pág. 100. Conforme a ello, por ejemplo, “*aunque el Gobierno, afirma adoptado (sic) el componente de prevención y protección con diferentes enfoques diferenciales, no es posible hacer una trazabilidad de objetivos y resultados para definir la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la respuesta institucional frente a los pueblos étnicos*”. Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021.* (Enero de 2022). Pág. 58.

proceso de diagnóstico que condujo a su formulación<sup>258</sup>. También, destaca la relevancia de la asistencia técnica a las entidades territoriales, especialmente en la formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección (en adelante “PIPP”), y los Planes de Contingencia.

79. Sin embargo, a partir de la información aportada por los diferentes actores que intervinieron en el proceso, la Sala Especial concluye que persiste un **bloqueo institucional** en materia de prevención. Esta situación se concreta en cuatro aspectos puntuales: (i) la expansión y agudización del conflicto armado y la violencia; y, el retroceso en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento (*supra: análisis de resultado*); (ii) la continuidad de las **prácticas inconstitucionales** en materia de coordinación para la prevención del desplazamiento; (iii) el aumento sostenido en la solicitud de medidas de protección ante la UNP; y, (iv) la falta de continuidad de la respuesta institucional en el marco de la pandemia por el COVID-19. Estos últimos aspectos serán abordados con mayor profundidad en las siguientes secciones.

Este bloqueo institucional, como pasa a exponer la Sala, se deriva de tres situaciones concretas. En primer lugar, debido a la ausencia de resultados en torno al impacto de la política en la mitigación de los riesgos y vulnerabilidades de la población ante el desplazamiento. En segundo lugar, porque aquella incumple diferentes parámetros constitucionales mínimos. Finalmente, porque persisten fallas y problemas en su diseño y gestión. A continuación, la Sala profundizará en estos aspectos.

80. De conformidad con la información aportada por el Gobierno Nacional, esta Sala **no evidencia resultados claros y específicos** acerca de cómo la implementación de la política pública de prevención (especialmente con ocasión de los PIPP) repercutió favorablemente en la contención de los riesgos y vulneraciones a los derechos fundamentales que entraña el desplazamiento forzado. Tampoco logró establecer su impacto en la mitigación de los factores que inciden en la vulnerabilidad ante el desplazamiento. En este sentido, más allá de la presentación de las adecuaciones normativas e institucionales, el Gobierno Nacional no explicó de qué manera estos cambios incidieron en el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Por el contrario, como se constató previamente, los indicadores muestran un retroceso en la garantía de los derechos (*supra*).

Sobre el particular, el Ministerio del Interior reportó la atención a 56 Alertas Tempranas que se emitieron durante el año 2019 y la realización de 100 sesiones de seguimiento durante el año 2020<sup>259</sup>, a excepción del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y el CIPRUNA<sup>260</sup>, no hay información acerca de la gestión del CIPRAT respecto a las alertas de 2020. Además, estos datos no

---

<sup>258</sup> Cfr. Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018.* (15 de noviembre de 2018). Págs. 3-30.

<sup>259</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020.* (Agosto de 2020). Pág. 277.

<sup>260</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020.* (8 de junio de 2021). Pág. 260 a 273.

permiten observar qué nivel de cumplimiento alcanzaron las entidades gubernamentales respecto a las recomendaciones de la CIPRAT y el SAT. Tampoco en qué municipios se presentan mayores rezagos o debilidades institucionales para su implementación. Tampoco hay información acerca de cómo dichos resultados promovieron una priorización o una respuesta complementaria del orden nacional. En contraste, la Defensoría del Pueblo, manifestó que la desatención a las alertas y las recomendaciones del CIPRAT constituyen un vacío en la respuesta institucional<sup>261</sup>. Sumado a ello, la CSMLV también advirtió una desconexión entre los mecanismos de prevención y protección radicada en la desatención de medidas de protección en el marco del seguimiento a las alertas del SAT<sup>262</sup>. La Sala se referirá sobre esto último con mayor detalle en su análisis sobre los programas de protección.

81. Por otra parte, la Sala Especial encuentra que la política pública incumple varios de los *parámetros constitucionales mínimos*<sup>263</sup>. De acuerdo con la información analizada, la respuesta institucional: (i) no establece tiempos claros de progreso a partir de los cuales pueda evaluarse su avance; (ii) no hay claridad acerca de su financiación, a pesar del CONPES 4031, pues la información no tiene una desagregación clara; (iii) los mecanismos de seguimiento, en aquellos casos en que se contemplan, no repercuten en la retroalimentación de los mecanismos (más allá de recomendaciones). Tampoco inciden en la corrección de la política; (iv) no es conducente para asegurar los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad. Dicha situación se evidencia en la ausencia de indicadores que den cuenta de los resultados en la prevención efectiva de riesgos previsible y la contención de las amenazas advertidas<sup>264</sup>; (v) aunque tenga como principio el enfoque diferencial, no se observa su inclusión transversal en la implementación de la política<sup>265</sup> ni su interrelación con las medidas dispuestas en los Decretos Legislativos 4633 y 4635 de 2011<sup>266</sup>; y, (vi) debido a la duplicidad de escenarios, no se es claro cómo se protege y garantiza el derecho a la participación de los beneficiarios de la política.

82. Lo anterior, obedece a la persistencia de *problemas en el diseño y gestión institucional* que dificultan la materialización de los instrumentos.

---

<sup>261</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 14.

<sup>262</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). 45.

<sup>263</sup> En torno a estos parámetros pueden consultarse en los Autos 251 y 092 de 2008, 008 de 2009, 373 de 2016, 737 de 2017 y 765 de 2018. Igualmente, ver: las Sentencias T-388 de 2013 (ECI en materia carcelaria) y T-302 de 2017 (ECI en torno a la alimentación, la salud, el agua potable y la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu).

<sup>264</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Pág. 26.

<sup>265</sup> Así lo advirtieron diferentes organizaciones en el marco de la sesión convocada mediante el Auto 328 de 2021.

<sup>266</sup> Intervención de representantes del Pacífico en el marco de la sesión convocada en virtud del Auto 328 de 2021.



82.1. En primer lugar, en la audiencia pública de 2018, la Ministra del Interior señaló que –debido a la pluralidad de normas, diversidad de escenarios de planeación y su desarticulación–, los mecanismos de prevención y protección no lograban la efectividad esperada<sup>267</sup>. De igual forma, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación advirtieron una pluralidad de marcos normativos que no se encuentran articulados entre sí<sup>268</sup>. Al respecto, la Defensoría presentó un análisis de 33 normas que desarrollan obligaciones de prevención y protección<sup>269</sup>, así como las funciones de varias comisiones intersectoriales<sup>270</sup>. Para esa entidad, las acciones de su implementación no abordan de fondo las falencias y vacíos estructurales, tal y como lo reflejan las cifras de victimización<sup>271</sup>.

En igual sentido, la Procuraduría y la Contraloría destacaron la falta de articulación entre las medidas y la ausencia de resultados en torno a su impacto, así como la ausencia de una estrategia clara ante el ECI<sup>272</sup>. Como ejemplo de

---

<sup>267</sup> En respuesta al Auto 634 de 2018, la Ministra del Interior identificó 14 marcos normativos: (i) Ley 418 de 1997 (modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2003 y 1106 de 2006); (ii) Decreto 978 de 2000; (iii) Decreto 2788 de 2003; (iv) Decreto 2816 de 2006; (v) Decreto Ley 4530 de 2008; (vi) Decreto 4065 de 2011; (vii) Decreto 4911 de 2011; (viii) Decreto 2096 de 2012; (ix) Ley 1448 de 2011; (x) Decreto 1066 de 2015; (xi) Decreto 154 de 2017; (xii) Decreto 2124 de 2017; (xiii) Decreto 1581 de 2017; y (xiv) Decreto 660 de 2018. También a 18 instancias de decisión: (i) Consejo Nacional de Seguridad; (ii) Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; (iii) Mesa Técnica de Protección; (iv) Puesto de Mando Unificado; (v) Comité de Justicia Transicional; (vi) Subcomités Territoriales de Prevención y Protección; (vii) Comisión Intersectorial de Garantías a Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos; (viii) Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas; (ix) Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM); (x) Comités Territoriales de Alertas Tempranas; (xi) Comités Territoriales de Prevención y Protección; (xii) Comités para el Programa Integral de Seguridad y Protección a Comunidades y Organizaciones en Territorio; (xiii) Comisión Intersectorial de Alto Nivel para el cumplimiento del Auto 620 de 2017; (xiv) Comités Departamentales de Derechos Humanos; (xv) Comités Departamentales o Municipales de Seguridad; (xvi) Consejos Departamentales de Paz; (xvii) Mesa Nacional y Mesas Territoriales de Garantías a la labor de defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales, junto con los subgrupos de protección, investigación y mujeres); y (xviii) Subcomisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 76.

<sup>268</sup> Cfr. Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 38.

<sup>269</sup> Puntualmente se refirió a las siguientes normas: Decreto 2615 de 1991; Ley 387 de 1997; Decreto 2569 de 2000; Decreto 2007 de 2001; Ley 418 de 1997; Ley 434 de 1998; Decreto 2788 de 2003; Decreto 250 de 2005; Decreto 4530 de 2008; Ley 1257 de 2008; Decreto 4748 de 2010; Decreto Ley 2893 de 2011; Ley 1448 de 2011; Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011; Decreto 4800 de 2011; Decreto Ley 4065 de 2011; Decreto 4100 de 2011; Decreto 4911 de 2011; Decreto 2096 de 2012; Decreto 870 de 2014; Decreto 1066 de 2015; Decreto 1314 de 2016; Acto legislativo 05 de 2017; Decreto 154 de 2017; Decreto 1581 de 2017; Decreto 2078 de 2017; Decreto 2124 de 2017; Decreto 2252 de 2017; Ley 1908 de 2018; Decreto 660 de 2018; Decreto 850 de 2018; y Decreto 2137 2018.

<sup>270</sup> Como: Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT); Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA); Comisión Intersectorial de Alto Nivel para la Protección Inmediata de Comunidades Afrodescendientes y de los Pueblos Awá y Eperara-Siapidaara; y Comisión Intersectorial para el Desarrollo del PAO.

<sup>271</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 24.

<sup>272</sup> Por ejemplo, la Procuraduría precisó: “Ejemplo de lo anterior es la información que se presenta sobre Decreto 1581 de 2017, que lo convierte en una política sombrilla, en que se incluyen un sinnúmero de acciones que, no se articulan, ni dan cuenta del accionar organizado y planeado por parte de la institucionalidad. Se incluye el desarrollo de nuevos marcos de política pública que contienen elementos de prevención y protección, como la Política Pública LGBT, el PAO, la Política Integral de Garantías para la labor de la Defensa de los Derechos Humanos1 y el Decreto 660 de 2018, pero no se presenta una estructura organizada de la

esta situación, dichos organismos llamaron la atención acerca de la falta de instrumentos para articular los mecanismos derivados del Acuerdo de Paz y las medidas dispuestas en la política de prevención, más allá de las necesidades de prevención y protección de los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos<sup>273</sup>. Esto, a pesar del impacto que tienen dichos instrumentos sobre la garantía de soluciones duraderas para la población en situación de desplazamiento forzado<sup>274</sup>.

A pesar de lo anterior, cuando esta Corporación solicitó información acerca de las medidas dispuestas para atender esta problemática<sup>275</sup>, el Gobierno Nacional argumentó que no existía una falta de articulación debido a que *“al ser de obligatorio cumplimiento, los referidos mandatos normativos se deben implementar oportunamente y, en todo caso, atendiendo las competencias y funciones de las entidades nacionales y territoriales”*<sup>276</sup>. Sin embargo, el documento CONPES 4031 de 2021 señala que, si bien la política cuenta con diferentes herramientas, *“persisten deficiencias en su articulación que impiden disponer de elementos efectivos ante posibles situaciones que conlleven la ocurrencia de hechos victimizantes. Lo anterior tiene como consecuencia: (i) menor capacidad de reacción ante escenarios de riesgo presentes en el territorio; (ii) aumento en los casos de revictimización, y (iii) resultados insatisfactorios en materia de IGED”*<sup>277</sup>.

82.2. Ligado a ello, en segundo lugar, el Gobierno Nacional expidió diferentes normas entre 2017 y 2018 para precisar las competencias de las entidades territoriales en materia de prevención y protección. Sobre este particular, la Sala Especial encuentra que las obligaciones y responsabilidades de las entidades territoriales en materia de prevención y protección aumentaron sustancialmente desde la entrada en vigor del Decreto 1581 de 2017 y las citadas normas que complementaron el Decreto 1066 de 2015<sup>278</sup>. A pesar de ello, no existe un diagnóstico preciso acerca de la capacidad de las alcaldías y las gobernaciones para asumirlas<sup>279</sup>; y, tampoco existe un instrumento de seguimiento que permita evaluar el impacto de derivar la respuesta en las entidades territoriales.

---

*articulación entre estas, ni sobre sus alcances específicos”*. Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Págs. 26-27. En igual sentido: Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020*. (Octubre de 2020). Págs. 100-101; Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional Auto 411 de 2019*. (Enero de 2020). Pág. 7; y, Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 133.

<sup>273</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Pág. 47.

<sup>274</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 144.

<sup>275</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 411 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>276</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (2019). Pág. 422.

<sup>277</sup> Gobierno de Colombia. CONPES 4031 DE 2021. Pág. 25.

<sup>278</sup> *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”*.

<sup>279</sup> Esta falencia es estructural a la política de víctimas y fue advertida por la Sala Especial de Seguimiento al analizar el componente de prevención y protección. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.5. (ii).

82.3. En tercer lugar, esta Corporación encuentra que la respuesta institucional todavía no cuenta con los instrumentos necesarios para medir sus resultados. Puntualmente, el Gobierno Nacional manifestó que, desde el año 2019, “*adelanta las gestiones y acciones requeridas para la construcción de instrumentos de evaluación y seguimiento que serán determinantes en [la] desactivación y mitigación de los factores de riesgo en distintos escenarios*”<sup>280</sup>. Además, aunque se reportó que el CIPRAT trabaja en el diseño de un sistema de información para cualificar la labor de seguimiento y mejorar la focalización, oportunidad y eficacia de la respuesta institucional, el Ministerio del Interior no presentó ningún avance en esta materia desde 2019<sup>281</sup>.

82.4. Sumado a anterior, el Gobierno Nacional tampoco reportó qué correctivos adoptó para remediar los problemas que el Ministerio del Interior identificó en 2018, respecto a la coordinación interinstitucional<sup>282</sup>, o para superar aquellos señalados por los organismos de control del Estado en sus informes, en el marco de la audiencia de 2018 y las sesiones técnicas de 2019 y 2020. Por el contrario, la Sala encuentra que persisten los siguientes problemas:

- i. *Duplicidad de esfuerzos y, en consecuencia, gasto ineficiente de recursos; así como conformación de instancias que diseñan planes y proyectos sobre los mismos asuntos y que demandan recursos para la realización de actividades similares.* Estas son algunas de las principales falencias reconocidas por el Gobierno<sup>283</sup>. Por tal motivo, impulsó la creación e implementación del PAO y la Comisión Intersectorial para su desarrollo<sup>284</sup>.

Sin perjuicio de ello, la Sala Especial encuentra que no hay un reporte específico por parte del Gobierno que dé cuenta del impacto de dicho plan en la mitigación de los riesgos en materia de desplazamiento ni de cómo logró articular la respuesta institucional para tales propósitos.

Sumado a ello, la Sala expresa su preocupación por que estos remedios deriven en una duplicidad de escenarios de decisión, donde ninguno de los dos demuestre un impacto sobre el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo. En otras palabras, la Corte encuentra reprochable que el Gobierno Nacional no demostró que los mecanismos creados cuenten con una instancia de planeación que corrija los problemas de ineficiencia e ineficacia de la política pública y de las intervenciones concretas; que atienda los

---

<sup>280</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020) y Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 342.

<sup>281</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 277.

<sup>282</sup> Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 76.

<sup>283</sup> Cfr. Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 76.

<sup>284</sup> Esta comisión se conformó de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2137 de 2018.

problemas que inciden en los riesgos; y, que logre contribuir a la superación del ECI.

- ii. *Pérdida de la efectividad de los mecanismos.* Esta es una problemática advertida por la Defensoría. Para ejemplificarla, explicó el caso del Bajo Cauca Antioqueño, donde encontró que las alcaldías contaban con su respectivo Plan de Acción Territorial, el Plan Integral de Prevención y Protección, y el Plan de Contingencia formulados y aprobados. Sin embargo, estos mecanismos no contaban con financiación suficiente y apoyo por parte del Gobierno Nacional en la adopción de medidas dirigidas a mitigar los factores de riesgo. Debido a ello, la respuesta institucional no fue efectiva y se concretaron afectaciones como desplazamientos masivos y confinamientos<sup>285</sup>. Lo anterior, es resultado de la persistencia de las *prácticas inconstitucionales* en materia de coordinación (*infra*). Producto de esta situación, el Gobierno aceptó una reducción en la capacidad de reacción ante escenarios de riesgo<sup>286</sup>.
- iii. *No se dispone de indicadores de resultados que permitan medir el impacto alcanzado.* En torno a los IGED, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento presentaron diferentes observaciones que serán objeto de análisis por parte de la Sala Especial en una decisión específica sobre este tema. Sin embargo, como se indicó previamente, esta es una falencia transversal que persiste en la política y que no permite evidenciar su impacto.
- iv. *Diferentes instrumentos implementados (sean planes, programas o proyectos) no siempre cuentan con mecanismos de seguimiento y evaluación.* Además, en la mayoría de los casos no existen sistemas o bases de datos con información oficial articulada ni líneas base que permitan verificar el impacto de las acciones. Sobre el particular, como se advirtió, el Gobierno Nacional aún no ha consolidado los instrumentos de evaluación y seguimiento de la política<sup>287</sup>.
- v. *Falta de claridad acerca de los objetivos y propósitos de los escenarios de articulación y planeación.* El Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas realizaron importantes esfuerzos para fortalecer la capacidad técnica de los entes territoriales. A pesar de ello, en ocasiones las emergencias humanitarias se abordan desde Consejos de Seguridad<sup>288</sup> o, Puestos de Mando Unificados en detrimento de Comités

---

<sup>285</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI.* (26 de agosto de 2020). Pág. 84.

<sup>286</sup> Gobierno de Colombia. CONPES 4031 de 2021. Pág. 25.

<sup>287</sup> Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020.* (8 de junio de 2021). Pág. 312.

<sup>288</sup> En estos escenarios, además, la Defensoría del Pueblo llamó la atención acerca de la necesidad de capacitar a los funcionarios públicos para reducir estereotipos y prejuicios en contra de la población étnica. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI.* (26 de agosto de 2020). Pág. 148.

Territoriales de Justicia Transicional<sup>289</sup>. Igualmente, como lo advirtió la Procuraduría, ante la multiplicidad de escenarios y mecanismos, no existe una reglamentación acerca de su prioridad en la implementación<sup>290</sup>. En consecuencia, la respuesta institucional se desarrolla desde la perspectiva de la Política Criminal o de Seguridad Nacional, pero no desde el enfoque preventivo del desplazamiento forzado<sup>291</sup>.

Ligado a ello y, según del escenario de diálogo, varía la representación de las comunidades, lo cual trae como consecuencia que en algunos casos se agrave el riesgo en contra de los líderes y autoridades étnicas<sup>292</sup>.

- vi. *Falta de lineamientos y rutas para la articulación de la oferta.* El Gobierno Nacional reportó diferentes acciones de algunas entidades vinculadas con el desarrollo de las estrategias de la política pública (e.g. el ICBF, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Fuerza Pública y el Ministerio del Interior). Pero, de acuerdo con la Procuraduría y la Comisión de Seguimiento, los informes gubernamentales no exponen de qué forma dichas acciones están articuladas, ni acreditan la existencia de un lineamiento claro acerca de la forma en que deben intervenir en territorios específicos<sup>293</sup>.

Además, como lo señaló la Defensoría, no hay precisión acerca de los procedimientos o rutas en relación con: (a) los PPIP desfinanciados; (b) la evaluación de impacto de las acciones, mecanismos y espacios de articulación; y, (c) la articulación de la respuesta en las contingencias<sup>294</sup>.

83. Finalmente, a pesar de los cambios normativos expuestos, esta Sala Especial concluye que, si bien se adoptó formal y normativamente una política pública de prevención, persiste la vulneración masiva y sistemática de los derechos de la población ante el desplazamiento. Este contexto, como se anotó,

---

<sup>289</sup> Así se puede observar en la información reportada por el Gobierno Nacional en respuesta a desplazamientos masivos y confinamientos durante el año 2020, particularmente en Argelia (Cauca), Alto Baudó, Bajo Baudó y Bojayá (Chocó). Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*, y documentos Anexos 12, 13 y 14 de la carpeta de prevención y protección. Estas situaciones también se advirtieron en la audiencia pública del 29 de noviembre de 2018 en las regiones de Catatumbo y Pacífico Nariñense. Igualmente, se convocaron Consejos de Seguridad ante situaciones advertidas en el departamento del Chocó como se puede observar en las actas aportadas por el Ministerio del Interior en respuesta al Auto 504 de 2017.

<sup>290</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021.* (14 de enero de 2022). Pág. 38.

<sup>291</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021.* (12 de enero de 2022). Págs. 40-41; y, Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021.* (14 de enero de 2022). Pág. 46.

<sup>292</sup> Por ejemplo, cuando se convocan consejos de seguridad las víctimas no encuentran garantías para denunciar dinámicas de paramilitarismo o connivencia entre la fuerza pública y grupos armados ilegales.

<sup>293</sup> Comisión de Seguimiento. *Comentarios al informe anual del Gobierno Nacional 2020.* (28 de febrero de 2021). Pág. 31; y Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional.* (13 de octubre de 2020). Pág. 26.

<sup>294</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI.* (26 de agosto de 2020). Pág. 14.

se intensificó en siete regiones del país que afrontan emergencias humanitarias recurrentes. En tal sentido, luego de adoptar medidas para superar el **bloqueo institucional en materia de prevención**, la Sala analizará la respuesta institucional en aquellos casos en que las entidades territoriales presentan debilidades institucionales, presupuestales o técnicas para implementar la política pública de prevención. Lo anterior, debido a que el **Auto 373 de 2016** identificó la existencia de **prácticas inconstitucionales en materia de coordinación** y, como lo manifestó la Defensoría, las mismas persisten.

#### *e. Medidas a adoptar*

84. En virtud de lo anterior, la Sala Especial ordenará a los Ministros del Interior, de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público, y de Agricultura y Desarrollo Rural, este último por intermedio del Director de la Unidad de Restitución de Tierras, y a los Directores del Departamento Nacional de Planeación, de la Unidad para las Víctimas y de la Unidad Nacional de Protección, que formulen una **estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención**. Aquella, deberá acreditar el cumplimiento de los parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas y explicar de qué manera se corrigen las deficiencias advertidas en el fundamento jurídico 79 de este auto. Igualmente, deberá superar los problemas de diseño y gestión institucional expuestos en los fundamentos 82.1 a 82.4. Adicionalmente, en esta estrategia podrán participar las demás entidades del orden nacional que el Ministerio del Interior considere pertinente para garantizar una correcta articulación y coordinación de la respuesta Estatal en materia de prevención. Lo anterior, dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la comunicación de la presente providencia.

Para efectos de la formulación de esta estrategia, el Gobierno Nacional deberá crear una **matriz de análisis de instrumentos de intervención** en la cual precise: cuáles son las políticas públicas con impacto directo en la prevención del desplazamiento forzado, en especial, aquellas derivadas de la implementación del Acuerdo de Paz<sup>295</sup>; las esferas de superposición y divergencia entre dichas políticas; los diferentes instrumentos (componente, programa, proyecto, estrategia, mecanismo, herramienta o medida) de los cuales disponen las políticas y el marco normativo que lo reglamenta; cuál es el objetivo y población potencial de cada instrumento; de qué manera el instrumento implementa los enfoques diferenciales de género y diversidad sexual, etario, étnico y de discapacidad; de acuerdo con cada instrumento, en qué momento se deben formular e implementar las medidas de prevención; cuáles son los mecanismos dispuestos para garantizar la participación de la población beneficiaria, sea en la formulación de las medidas o su

---

<sup>295</sup> Sobre el particular, deberá precisar aquellas medidas para la contención y mitigación de los factores que inciden en el desplazamiento y que afectan de manera diferencial a la población en situación de desplazamiento. Como mínimo, sobre aquellos factores identificados por esta Corporación en los Autos 200 de 2007; 092 y 251 de 2008; 004, 005, 006 de 2009 y 266 de 2009; 382 de 2010; 174 de 2011; 173 de 2012; 098 de 2013; 074 y 173 de 2014; 009 de 2015; 266, 620 y 737 de 2017 y 765 de 2018. Igualmente, esta matriz implica el análisis de políticas de seguridad, criminalidad o aquellas desarrolladas con ocasión del Acuerdo de Paz.

implementación; cuáles son los mecanismos de articulación y coordinación entre las entidades gubernamentales y las autoridades étnico-territoriales; por cada instrumento, qué autoridad o autoridades son responsables de su formulación, de su implementación y de su seguimiento; cuando el instrumento contempla acciones de diferentes entidades, cuál el escenario de planificación y articulación; cuáles son las rutas y mecanismos dispuestos para activar la respuesta concurrente, subsidiaria o complementaria de los distintos niveles de Gobierno; cuáles son los mecanismos, herramientas y sistemas de seguimiento y evaluación de la política pública, y con qué periodicidad se implementan; y, cuál es el mecanismo de financiación de cada instrumento.

En aquellos casos en que el Gobierno identifique la concurrencia de distintos instrumentos sobre un mismo objetivo, deberá precisar los mecanismos de articulación y las rutas de su activación. Finalmente, la estrategia deberá establecer los instrumentos y rutas dispuestas para atender de manera articulada situaciones donde se presentan emergencias humanitarias recurrentes.

El Ministerio del Interior –en calidad de coordinador de la política pública de prevención– deberá incluir la **matriz de análisis de instrumentos de intervención** en su **estrategia de articulación y racionalización de política pública de prevención**, la cual deberá presentar a la Sala Especial en un término no superior a los cuatro (4) meses contados desde la comunicación de la presente decisión.

85. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo advirtió la inacción de algunas entidades (nacionales y territoriales) ante las Alertas Tempranas<sup>296</sup>. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación señaló las dificultades y limitaciones del Ministerio del Interior en el seguimiento del CIPRAT<sup>297</sup>. En consecuencia, y sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior, la Sala solicitará a la Procuradora General de la Nación realizar un **seguimiento especial** al cumplimiento de las recomendaciones dispuestas en las Alertas Tempranas y en las medidas concertadas en el marco de la Comisión Intersectorial para la Respuesta a las Alertas Tempranas.

En tal sentido, y considerando que dicha entidad tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes y las decisiones judiciales<sup>298</sup>, solicitará a la Procuradora presentar informes semestrales acerca de los resultados de su seguimiento. El primero de ellos, al término de esta vigencia. Particularmente, deberá reportar los requerimientos realizados desde la función preventiva de la entidad, y los procesos disciplinarios tramitados con

---

<sup>296</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 14.

<sup>297</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Pág. 30.

<sup>298</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 277. Numeral 1. “*El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. [...]*”.

ocasión de eventuales incumplimientos en la respuesta ante las demandas de prevención y protección.

*ii. Prácticas inconstitucionales del Gobierno Nacional ante zonas con emergencias humanitarias recurrentes*

*a. Obligaciones en materia de prevención, desde la perspectiva de la coordinación interinstitucional y falencias identificadas por la Corte Constitucional*

86. El Estado debe formular la política pública y adoptar medidas de prevención del desplazamiento forzado de conformidad con los principios de coordinación multinivel de la función pública<sup>299</sup>. Por consiguiente, las intervenciones institucionales deben estar coordinadas bajo presupuestos de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad<sup>300</sup>.

En tal virtud, el **Auto 383 de 2010** ordenó al Gobierno Nacional: (i) la corrección de problemas en la coordinación interinstitucional. Lo anterior, a partir de la adecuada aplicación de los referidos principios entre las entidades del orden nacional y territorial; y, (ii) el mejoramiento del compromiso presupuestal y de la capacidad técnica de las entidades territoriales. Reflejada en una mejor articulación de la oferta institucional<sup>301</sup>.

Posteriormente, el **Auto 373 de 2016** analizó la superación de estas falencias y, a pesar de los avances alcanzados por el Gobierno Nacional en materia de asistencia técnica y asesoría a las entidades territoriales<sup>302</sup>, identificó que no se corrigieron los problemas de coordinación y de capacidad institucional. Por el contrario, dicha providencia identificó una serie de falencias que se acentuaron en las entidades territoriales en materia administrativa, presupuestal e institucional<sup>303</sup>.

---

<sup>299</sup> El artículo 3 de la Ley 387 de 1997 establece que: “*Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.//Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano*” [Énfasis agregado].

<sup>300</sup> Corte Constitucional. Auto 314 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. El desarrollo de estos principios y la valoración de su cumplimiento en la política pública puede consultarse en: Corte Constitucional. Autos 008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 314 de 2009, 383 de 2010, 219 de 2011 y 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>301</sup> Corte Constitucional. Auto 383 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>302</sup> Concretamente, la Sala destacó los avances en torno a: (i) el fortalecimiento y la implementación de instrumentos de articulación y seguimiento entre las entidades del nivel central y territorial; (ii) la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia a través de la cofinanciación de proyectos; y, (iii) el impulso de estrategias de coordinación entre las entidades del nivel central mediante el fortalecimiento interno de las mismas, así como la implementación de un proceso de certificación de las entidades. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Apartado 1.5.

<sup>303</sup> Concretamente, la Sala advirtió: (i) rezagos en la implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección; (ii) falta de idoneidad de estos instrumentos; (iii) falta de correspondencia entre las recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas y las medidas adoptadas en los referidos planes; (iv) incapacidad de las entidades territoriales para ejecutar materialmente estos planes debido a la ausencia de



A partir de dicho análisis, la Sala evidenció **prácticas inconstitucionales** en materia de prevención del desplazamiento forzado. De una parte, identificó que el Gobierno Nacional concentró la respuesta institucional en las entidades territoriales. Sin embargo, no consideró que algunas de ellas no reunían los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación<sup>304</sup>. De otra, ligado con lo anterior, las autoridades del orden nacional condicionaron su intervención al agotamiento de rutas y procedimientos ordinarios. Lo anterior, a pesar de que, en algunos casos, los gobiernos locales no tenían la voluntad o no contaban con la capacidad para activar dichos mecanismos.

87. Debido a que el Gobierno Nacional formuló diferentes mecanismos dentro de la política pública de prevención dirigidos de manera específica para atender las prácticas inconstitucionales, a continuación, la Sala Especial se referirá de manera particular sobre dichos mecanismos. Posteriormente, expondrá las observaciones de los demás actores que intervinieron en el proceso. Finalmente, evaluará la respuesta institucional y adoptará las medidas a las que haya lugar.

#### ***b. Respuesta gubernamental***

88. Para atender a las prácticas inconstitucionales señaladas, en su informe anual de 2018<sup>305</sup>, el Gobierno Nacional presentó dos instrumentos: (i) la política pública de prevención<sup>306</sup>; y (ii) la Estrategia de Corresponsabilidad dispuesta en el Decreto 2460 de 2015. A continuación, la Sala sintetizará estas medidas:

88.1. En relación con la **política pública de prevención**<sup>307</sup>, el Gobierno Nacional enfocó la respuesta en dos mecanismos: (i) asistencias técnicas; e (ii) intervenciones de manera directa en el territorio mediante financiación de medidas. Adicionalmente, (iii) para el caso específico de Chocó, el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (en adelante “SNPPGN”) formuló el “*Plan de choque Chocó*”.

88.1.1. ***Asistencias técnicas***: el Ministerio del Interior tiene la obligación de brindar asistencias técnicas a las entidades territoriales para la formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP)<sup>308</sup>. Aquellos, deben

---

recursos; y, ligado a ello, (v) ausencia de resultados en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales.

<sup>304</sup> Por ejemplo, municipios de categorías 5 y 6, que se encuentran bajo acuerdo de reestructuración, que enfrentan grandes índices de recepción y expulsión de población desplazada o, que presentan crisis humanitarias recurrentes.

<sup>305</sup> Gobierno Nacional. *Informe anual del Gobierno Nacional 2018*. (Agosto de 2018). Págs. 63 en adelante.

<sup>306</sup> En la *sección B.i.b.* la Sala expuso la política pública de prevención. Sin embargo, como se anticipó, en la presente sección se presentarán los mecanismos dispuestos en aquella para atender de manera específica las prácticas inconstitucionales advertidas en el Auto 373 de 2016.

<sup>307</sup> Decreto 1581 de 2017, por medio del cual se adicionó el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

<sup>308</sup> Artículo 2.4.1.7.2.2 del Decreto 1066 de 2015.

articularse con los Planes de Acción Territorial (PAT) y estos, a su vez, en los Planes de Desarrollo Territorial<sup>309</sup>. En tal virtud, el Gobierno Nacional reportó 50 asistencias técnicas para la formulación o actualización de los PIPP. Además, “*dada la situación de pandemia se construyeron cajas de herramientas con la metodología de formulación de los Planes Integrales de Prevención la cual se distribuyó en todas las Entidades Territoriales del País*”<sup>310</sup>. Igualmente, brindó asesoría a 87 entidades territoriales acerca de los instrumentos y espacios para la prevención<sup>311</sup>.

Al respecto, el CONPES 4031 de 2021 advierte que: “*no se cuenta con un panorama claro de la implementación de estos planes [PIPP], y no se ha efectuado un estudio sobre el impacto de los procesos de asistencia técnica brindados a las entidades territoriales en materia de gestión preventiva del riesgo*”<sup>312</sup>.

88.1.2. **Intervenciones directas:** en el informe anual de 2021, el Ministerio del Interior reportó la inclusión de una partida para la financiación de iniciativas de los PIPP como mecanismo de apoyo a 18 municipios de categorías 5 y 6 que no cuentan con capacidad financiera para el diseño de la política<sup>313</sup>. También, señaló que apropió presupuesto para la financiación de iniciativas presentadas por las comunidades en materia de prevención<sup>314</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, para los municipios identificados en virtud de la orden 20 del **Auto 373 de 2016** (los 10 municipios más expulsores y receptores, con menor capacidad de respuesta), la Unidad para las Víctimas reportó como medidas de prevención: (i) el desarrollo de proyectos de infraestructura social y comunitaria<sup>315</sup>; y, (ii) la atención humanitaria de los eventos de desplazamiento masivo y confinamientos en 2019 y 2020<sup>316</sup>. Estos últimos, de acuerdo con el Gobierno, como elementos de prevención ante contingencias. De igual forma, la Policía Nacional<sup>317</sup> y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención de Reclutamiento Forzado, Uso, Utilización y Violencia sexual de

<sup>309</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.8.3.1.5 del Decreto 1084 de 2015.

<sup>310</sup> Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Pág. 283.

<sup>311</sup> Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Pág. 283.

<sup>312</sup> Gobierno de Colombia. CONPES 4031 DE 2021. Pág. 27.

<sup>313</sup> Expuestas en el marco de la línea de “*Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil y de las instituciones para la gestión de los riesgos*”. Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Págs. 281 a 284, y documento Anexo 9. Tabla A.

<sup>314</sup> Puntualmente, reportó un monto de 800.000.000 COP, para diez iniciativas comunitarias en los municipios de la Costa Pacífica Nariñense. Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Págs. 295-296, y documento Anexo 9. Tabla A.

<sup>315</sup> Al respecto, entre 2017 y 2020, reportó 4 proyectos agropecuarios y 15 proyectos de infraestructura social y comunitaria por un valor de 2.180.964.139 COP. Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Págs. 300 a 303.

<sup>316</sup> Así se observa, en el 2019, de las 11 emergencias atendió 6, dado que en 4 eventos la atención la prestaron las entidades territoriales. En 2020, la Unidad coordinó la atención de todos los eventos, y en 13 activó el mecanismo de apoyo subsidiario. Gobierno de Colombia. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021). Pág. 299.

<sup>317</sup> Gobierno de Colombia. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. (Agosto de 2020). Págs. 329-335. La Sala se referirá sobre las medidas de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en la sección D.iii.

niños, niñas y adolescentes) reportaron acciones para la prevención en los referidos municipios<sup>318</sup>.

88.1.3. **Plan de Choque Chocó:** de acuerdo con el Gobierno Nacional, esta estrategia tuvo por finalidad “*llegar en sinergia a los municipios con más alto índice de hechos victimizantes y dando respuesta a las alertas tempranas de la defensoría del pueblo (sic)*”<sup>319</sup>. En términos generales, el plan de choque fue una respuesta por parte del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición para responder de manera coordinada a las Alertas de SAT<sup>320</sup>. Aquel fue ejecutado entre diciembre de 2019 y enero de 2020.

Dicha estrategia buscó articular la oferta nacional y territorial en jornadas o misiones en zonas con condiciones humanitarias críticas y reiterados hechos asociados a vulneraciones a los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad (e.g. desplazamientos masivos, confinamientos, presencia de MAP-MUSE)<sup>321</sup>. Para efectos de lo anterior, las misiones se dividieron en dos momentos: (i) labores de asistencia humanitaria en los territorios; y, (ii) labores de fortalecimiento institucional en las cabeceras municipales<sup>322</sup>.

88.2. En relación con la **estrategia de corresponsabilidad**, la Unidad para las Víctimas explicó que la misma tiene como objetivo “*la articulación de los tres niveles de gobierno para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de la política pública, con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima*”<sup>323</sup>. Conforme a ello, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas diseñaron el Tablero PAT. Aquel se constituye como el instrumento operativo anual del PAT donde se debe incluir la identificación de necesidades de la población víctima, los programas, las metas y los recursos definidos por cada nivel de gobierno<sup>324</sup>.

---

<sup>318</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Págs. 336-341.

<sup>319</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 265.

<sup>320</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 265.

<sup>321</sup> Para ello, se fijaron como objetivos: (i) garantizar la presencia de las entidades del orden nacional para generar espacios de coordinación y articulación en lo local; (ii) atender de manera puntual a las alertas del SAT; (iii) responder a las emergencias humanitarias en los territorios; (iv) articular la oferta en medidas de corto y mediano plazo, y formalizarlas a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional; (v) incluir la política de víctimas y prevención en los planes de desarrollo. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 31.

<sup>322</sup> En ellas participaron el ICBF, la UNP, la Unidad para las Víctimas (a través de las direcciones territoriales de Chocó y Valle del Cauca, y las direcciones de registro y de asuntos étnicos, así como la Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias), Ministerio del Interior (Direcciones de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y de Derechos Humanos), Unidad de Restitución de Tierras, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Fuerza Pública (concentrada la seguridad perimetral), alcaldías, personeros, enlaces de víctimas (municipales y departamental), Defensoría del Pueblo, autoridades de los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios, y el ACNUR.

<sup>323</sup> Ministerio del Interior. *Informe a las Ordenes la, 2a, 3a, 4a, 6a, 11a del Auto 504 de 2017 Sentencia T025 de 2004*. (20 de octubre de 2017). Pág. 125.

<sup>324</sup> Ministerio del Interior. *Informe a las Ordenes la, 2a, 3a, 4a, 6a, 11a del Auto 504 de 2017 Sentencia T025 de 2004*. (20 de octubre de 2017). Pág. 125-130.

Dentro de los instrumentos de seguimiento dispuestos en la estrategia se encuentra el indicador de concurrencia<sup>325</sup>. Según su última medición, la Unidad para las Víctimas encontró que: “*A nivel país, el nivel de concurrencia en la mayoría de las Entidades Territoriales es bajo. (...) A nivel departamental, el promedio de concurrencia más alto se presentó en Guainía, Amazonas y Caquetá, con 25%, 24% y 20%, respectivamente*”<sup>326</sup>. En torno a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y seguridad, el promedio de concurrencia fue de 21,4%.

Conforme a lo expuesto, el Gobierno Nacional concluyó que “*resultan ser todas las medidas que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, el Gobierno Nacional ha diseñado y adoptado para dinamizar el enfoque territorial que debe aplicarse en el marco de una política pública que impone cargas y responsabilidades a diferentes órdenes de gobierno de acuerdo con la coexistencia de un Estado unitario y la autonomía territorial*”<sup>327</sup>.

### *c. Observaciones de los demás intervinientes en el proceso*

89. A pesar de la asistencia técnica y la intervención directa, la **Defensoría del Pueblo** documentó cómo, en las regiones con crisis humanitarias recurrentes, las entidades territoriales si bien contaban con todos los instrumentos de planeación para la atención de riesgos y emergencias, las medidas fueron: limitadas, descoordinadas y desfinanciadas<sup>328</sup>. Adicionalmente, en sus informes de 2020 y 2021, expuso a la Sala Especial una posible práctica inconstitucional derivada de las normas expedidas por el Gobierno Nacional que imponen rutas y procedimientos ordinarios sobre las entidades territoriales que limitan la garantía oportuna y adecuada a las necesidades de protección<sup>329</sup>.

Al respecto, esta entidad precisó que los desplazamientos forzados persistieron en regiones donde confluyen tanto las dinámicas de conflicto, como la presencia de economías ilegales, altos índices de necesidades básicas insatisfechas,

---

<sup>325</sup> Según la Unidad para las Víctimas, este indicador busca “*medir el comportamiento del principio de concurrencia de los niveles de gobierno, en el marco de la implementación de la Política Pública Víctimas. Para el cálculo del indicador se utiliza como fuente de información el reporte de necesidades, compromisos y avances de las entidades territoriales y nacionales en el Tablero PAT. A partir de esta información, se construyen dos variables. La primera indica el porcentaje de cada necesidad que es atendida por los tres niveles de gobierno en su conjunto, y la segunda, indica el porcentaje de los niveles de gobierno que deben concurrir para atender cada necesidad de manera efectiva. Finalmente, el indicador se calcula multiplicando ambas variables para cada necesidad reportada*”. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 53.

<sup>326</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 53.

<sup>327</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 313.

<sup>328</sup> Al respecto, destacó el caso del Bajo Cauca Antioqueño. De sus seis municipios, todos cuentan con PAT, planes de prevención y contingencias. Además, hay cinco planes de retorno y reubicación. A pesar de ello, cinco municipios mantienen vigentes las alertas del SAT: Cáceres, Tarazá, Cauca, El Bague y Zaragoza. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 84.

<sup>329</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 14.

pobreza monetaria y multidimensional. Por ello, el 86% de los municipios afectados por el desplazamiento durante el año 2020 son de sexta categoría. Esto evidencia la dificultad para la respuesta por parte de las administraciones locales<sup>330</sup>.

Esta práctica, de acuerdo con la Defensoría, afecta especialmente a los municipios de quinta y sexta categoría<sup>331</sup> y con territorios étnicos. Así, identificó tres escenarios producto de esta problemática: (i) crisis recurrentes en materia de desplazamientos masivos y confinamientos que afectan a comunidades y grupos étnicos<sup>332</sup>; (ii) erosión de las garantías de los derechos a la participación de las víctimas en los procesos de restablecimiento y defensa del territorio, con ocasión de las situaciones de intimidación, señalamientos, estigmatizaciones y asesinatos recurrentes a líderes de los procesos de restitución y retornos<sup>333</sup>; y, (iii) persistencia de desplazamientos intraurbanos e individuales, como expresión de una situación de desprotección invisible de un número significativo de ciudadanos en el país<sup>334</sup>. Con base en lo expuesto, solicitó las medidas cautelares aludidas anteriormente (**ver: antecedente noveno**).

Por otra parte, en relación con el “*Plan de Choque Chocó*”, destacó tres resultados positivos: (i) la presencia periódica de las instituciones constituyó, en sí misma, un factor de prevención y protección; (ii) se capacitaron a las instituciones locales en las rutas para los escenarios de crisis humanitaria y mecanismos de protección; y (iii) se llevaron a cabo 3 Comités Territoriales de Justicia Transicional (en adelante CTJT). Sin embargo, también advirtió algunos problemas que deben ser corregidos para que el plan tenga la incidencia esperada. Puntualmente señaló: (i) debido a que se ejecutó en enero, algunas entidades no contaban con recursos, personal u operación logística para llevar los servicios a terreno; (ii) la oferta fue ordinaria, sin medidas extraordinarias en relación con el propósito del plan, lo cual impactó en la recurrencia de afectaciones; (iii) tuvo presencia limitada de las instituciones; y, (iv) no hubo seguimiento a los compromisos asumidos en los CTJT, ni a las entidades que no participaron en las misiones, pero que tienen responsabilidades en materia de prevención y protección<sup>335</sup>.

---

<sup>330</sup> Defensoría del Pueblo. *Análisis de contraste a Informe Anual del Gobierno 2020 e Informe de Gobierno Diciembre 2021*. (12 de enero de 2022). Pág. 44.

<sup>331</sup> Según la Ley 617 de 2000.

<sup>332</sup> Al respecto, la Defensoría puso de presente los casos de los municipios de Alto Baudó, Bagadó, Bojayá, Riosucio, Carmen del Darién, Juradó y Tadó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Tumaco (Nariño), Tarazá y Caucasia (Antioquia) y Puerto Libertador (Córdoba).

<sup>333</sup> Alertas Tempranas 026 de 2018 y 044 de 2019.

<sup>334</sup> En su informe anual de 2020, la Defensoría del Pueblo señaló cómo, durante la vigencia anterior, el 80% de los casos incluidos en el Registro Único de Víctimas presentaron su solicitud por eventos individuales (106.686 personas de 130.984). Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 15.

<sup>335</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Págs. 35-36.

90. La **Procuraduría General de la Nación** señaló que las acciones del Ministerio del Interior, especialmente de asistencia técnica, para la formulación de los planes integrales de prevención y protección no contaron con mecanismos de seguimiento y evaluación. Destacó que esto, es especialmente grave debido a que la mayoría de las entidades territoriales no cuentan con asignaciones presupuestales específicas o claridad en las actividades y estrategias<sup>336</sup>. Preciso que esta situación constituye una barrera para la identificación de lecciones aprendidas y la mejora de la gestión del riesgo en el territorio<sup>337</sup>. Adicionalmente, indicó que, a pesar del desarrollo de dichas medidas, la respuesta institucional se ve desbordada por la magnitud de la situación de violencia en las regiones, la recurrencia de los eventos de victimización masiva y el deterioro de las capacidades de las comunidades en los territorios<sup>338</sup>.

De igual forma, identificó que la falta de un esquema de concurrencia y subsidiariedad impacta en los siguientes problemas: (i) “*la atención de las emergencias que no pueden ser prevenidas de manera oportuna*”; (ii) falencias en la articulación entre entidades y estrategias en el nivel nacional; y, (iii) “*en la práctica inconstitucional de la inacción ante las demandas de EETT con pocas capacidades en materia de atención humanitaria, prevención, estabilización y retornos*”<sup>339</sup>.

Además, la respuesta institucional carece de una metodología que permita identificar los municipios afectados por emergencias recurrentes, más allá de la orden vigésima del **Auto 373 de 2016**<sup>340</sup>. Evidencia de lo anterior, es la falta de información ante el requerimiento del **Auto 756 de 2021**, dado que solo se presentó información por parte de la UNP; y, los resultados reportados por la UNP tampoco precisaron cuál fue la respuesta en las zonas con emergencias humanitarias recurrentes<sup>341</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría afirmó que era necesario desarrollar acciones integrales de intervención humanitaria en los territorios, a partir de la

---

<sup>336</sup> Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 10.

<sup>337</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Pág. 28.

<sup>338</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 36.

<sup>339</sup> Por ejemplo, la Procuraduría destacó el Formato Único Territorial (FUT) y el Sistema de Gestión de información de Oferta para los Planes de Acción Territorial (SIGO-PAT) como instrumentos de planeación y reporte de información. Estos permitirían a las entidades territoriales fortalecer el principio de planeación e identificar de manera oportuna las necesidades para poder plantear solicitudes de subsidiariedad a efectos de atender las emergencias. Sin embargo, el Gobierno Nacional no da cuenta de ajustes cualitativos en la respuesta territorial conforme a la valoración de dichos instrumentos. Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 37 y 44.

<sup>340</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 40.

<sup>341</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 43.

oferta de diferentes estrategias de prevención. Para ello, recomendó “*acciones de coordinación en el marco del Subcomité Nacional de Prevención y Protección para concertar actividades conjuntas, relacionamiento con las entidades territoriales y estrategias en cada uno de los territorios afectados*”<sup>342</sup>. Insistió en la necesidad de fortalecer la articulación institucional en la gestión de la información. Lo anterior, para que la respuesta tenga en cuenta los múltiples diagnósticos elaborados por el Gobierno Nacional y la Defensoría del Pueblo. Esto, por cuanto “*Es preocupante la afirmación acerca de que el Ministerio de Defensa ‘carece de la información’ relacionada con territorios donde se presentan emergencias humanitarias recurrentes*”<sup>343</sup>.

Sumado a lo anterior, la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos precisó que el Plan de Choque Chocó fue una estrategia de articulación interinstitucional. Dado su enfoque de corto plazo, sus objetivos hacen parte del Plan Operativo Anual del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición. Además, destacó que se realizaron ocho misiones humanitarias en el marco de las cuales “*no se dio ninguna confrontación armada, ni hecho victimizante en las comunidades*”<sup>344</sup>. Conforme a ello, señaló la necesidad de persistir en la implementación del plan de choque en la medida en que concurren los diferentes niveles de Gobierno.

91. Según la **Contraloría General de la República**, debido “*obstáculos presupuestales territoriales*” no es posible hacer efectivos los principios de subsidiariedad y complementariedad<sup>345</sup>.

92. Por otra parte, aunque las alcaldías y gobernaciones son los primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo<sup>346</sup>, la **CSMLV** advirtió que las autoridades locales suelen desconocer esta responsabilidad<sup>347</sup>. Lo anterior, a pesar de las múltiples asistencias técnicas del Ministerio del Interior.

***d. Conclusión: persisten las prácticas inconstitucionales por parte del Gobierno Nacional en materia de coordinación interinstitucional***

93. Como se explicó en el análisis de los resultados de la política (*supra*), las emergencias humanitarias no fueron situaciones del todo imprevistas para las

---

<sup>342</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al informe anual presentado por el Gobierno Nacional*. (13 de octubre de 2020). Pág. 29.

<sup>343</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Págs. 44-47.

<sup>344</sup> Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 11.

<sup>345</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 57.

<sup>346</sup> De conformidad con el artículo 2.4.1.6.2 del Decreto 1066 de 2015, adicionado por el artículo 1° del Decreto 2252 de 2017.

<sup>347</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). Pág. 78.

autoridades encargadas de mantener el orden público<sup>348</sup>. Especialmente, por los diferentes informes y advertencias realizadas por algunos organismos de control. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo en sus informes de 2020 y 2021 afirmó que el mayor impacto del conflicto y la violencia lo sufrieron las comunidades ubicadas en 16 zonas del país donde se presentan **crisis humanitarias recurrentes**: (i) Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); (ii) Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); (iii) zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca); (iv) Norte y Pacífico (Cauca); (v) Costa Pacífica (Nariño); (vi) Zona sur (Córdoba); y (vii) Catatumbo (Norte de Santander)<sup>349</sup>.

94. Conforme a ello, para la Sala Especial persisten las **prácticas inconstitucionales** en materia de prevención. Lo anterior, por cuanto las acciones del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas no permiten evidenciar cómo la respuesta institucional se tradujo en la concurrencia del Gobierno Nacional para responder a las crisis humanitarias recurrentes. En primer lugar, no hay información acerca de cómo, a pesar de haber adoptado una ruta de priorización y atención, su implementación permitió a los municipios con menores capacidades contener riesgos inminentes de desplazamiento forzado.

En segundo lugar, la Sala no evidencia cómo la Política Pública de Prevención adoptada mediante el Decreto 1581 de 2017 tiene un diseño idóneo que permita responder oportunamente a las crisis humanitarias recurrentes. Lo anterior, debido a las falencias en materia de complementariedad y concurrencia como se señaló en el apartado anterior (*supra*). En tercer lugar, porque no son claros los parámetros y criterios para focalizar la oferta del orden nacional. Finalmente, porque la respuesta del orden nacional aún depende del agotamiento de procedimientos ordinarios que no son acordes con las capacidades de entidades territoriales con debilidades institucionales, presupuestales y técnicas.

94.1. En efecto, en relación con la **implementación de la política pública de prevención** (Decreto 1581 de 2017), la Sala observa que la labor del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas se concentró en la asistencia técnica a las entidades territoriales. Para el caso de los PIPP, dichas entidades reportaron la asistencia a 50 municipios<sup>350</sup>. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de hacer seguimiento y evaluar la implementación de la política pública de prevención, lo cual implica

---

<sup>348</sup> Así lo advirtieron la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos en sus intervenciones en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020. Esta misma conclusión fue advertida por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe anual: “A pesar de los riesgos identificados por la Defensoría del Pueblo, varias masacres y homicidios fueron cometidos en 2020”. ACNUDH. A/HRC/46/76. (17 de marzo de 2021). Párr. 13.

<sup>349</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020) y Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las Dinámicas de Desplazamiento y Confinamiento – 2020*. (30 de julio de 2021).

<sup>350</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 283.



el análisis de la implementación e impacto de dichos instrumentos<sup>351</sup>. A pesar de lo anterior, el Gobierno Nacional no reportó ningún resultado al respecto.

Respecto a las *intervenciones directas*, la Sala Especial encuentra que los datos reportados tienen vacíos, como: (i) ausencia de información acerca del costo de las medidas, lo cual incide igualmente en el seguimiento de la Contraloría General de la República<sup>352</sup>; (ii) falta de conocimiento sobre la demanda y las metas de cada una. En ese sentido, los resultados expuestos son generales y no permiten identificar el impacto real de las medidas<sup>353</sup>; (iii) no es claro el origen de las iniciativas ni la forma en que la población o las entidades locales pudieron acceder a ellas; (iv) no indicó a qué riesgo atienden las medidas; y, (v) la ausencia de información sobre los criterios de priorización empleados (más allá de la categoría de los municipios)<sup>354</sup>.

Por otra parte, el **Auto 811 de 2021** señaló que las emergencias humanitarias en el contexto de la pandemia no fueron situaciones del todo imprevistas para las autoridades<sup>355</sup>. Conforme a ello, la Procuraduría General de la Nación destacó la falta de un “*enfoque humanitario*” en la respuesta institucional<sup>356</sup>. De acuerdo con dicha entidad, esta falencia tiene dos manifestaciones. En primer lugar, la ausencia de medidas de atención en el marco de la prevención urgente<sup>357</sup>. En segundo lugar, genera una desconexión de los componentes de la política pública que impide la construcción de soluciones duraderas<sup>358</sup>.

94.2. Sumado a lo anterior, para esta Corporación no son claros los *parámetros del Gobierno Nacional para priorizar la oferta institucional* ni la estrategia nacional para la contención de los riesgos que afrontan las zonas con emergencias humanitarias recurrentes. En tal sentido, la Sala Especial encuentra

<sup>351</sup> Artículos 2.4.1.2.17 y 2.4.3.9.2.3 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>352</sup> Sobre el particular precisó: “Desde el informe de respuesta al Auto 156 de 2020, la Contraloría General de la República se pronunció sobre la necesidad de que los informes consignen la apropiación y ejecución de los presupuestos y de la inversión realizados por cada entidad, tanto las del nivel nacional como de las territoriales. Tanto el informe anual como el de respuesta al Auto 756 de 2021 no contienen datos desagregados de inversión pública destinados al componente de prevención y protección”. Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 144.

<sup>353</sup> Como ejemplo se pueden plantear los casos de Olaya Herrera e Iscuandé (Nariño) y Fortul (Arauca). En el primero se reportó un total de 3900 beneficiarios de “*instrumentos tecnológicos*” pero solo se informó que: “Se fortaleció a la organización [Consejo Comunitario Rio Sanquianga], se promoviendo (sic) acciones de prevención y se realizó la entrega de dotación al sector poblacional”. Al respecto, no es claro en qué consisten los instrumentos tecnológicos ni cómo se determinó el total de beneficiarios. Igual ocurre en el segundo caso, donde se tienen 1000 beneficiarios de “*Implementos deportivos \\ Semillas*”. En el tercer caso, se informaron 166 beneficiarios directos y 2947 indirectos de “*semillas, animales, elementos de construcción, murales y embellecimiento, luminarias y tótem publicitario*”. Ver: Documento Anexo 9. Tabla A del informe: Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*.

<sup>354</sup> Por ejemplo, se encuentran acciones en Fortul (Arauca) y Cubara (Boyacá).

<sup>355</sup> Corte Constitucional. Auto 811 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 5.

<sup>356</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 37.

<sup>357</sup> Puntualmente, la Procuraduría indicó que: “*el enfoque humanitario de la política mitiga las consecuencias de la victimización y los riesgos, toda vez que da soluciones de protección por presencia institucional, acceso a bienes, alimentos y servicios básicos*”. Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 37.

<sup>358</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 38.

con preocupación que la concentración de los riesgos y afectaciones en algunas zonas del país no es desconocida para el Gobierno Nacional. Aquello quedó evidenciado en: (i) la identificación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral<sup>359</sup>; y, (ii) la focalización de la respuesta institucional ante riesgos de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo dispuesto en la orden vigésima del **Auto 373 de 2016**. Sin embargo, la información allegada a la Corte no permite determinar cómo esta exacerbación de la violencia y conflicto en las zonas con emergencias humanitarias recurrentes se refleja en los diagnósticos institucionales y la posterior planificación de la intervención regional<sup>360</sup>. En otras palabras, no es claro para la Sala cómo los mecanismos para monitorear el contexto humanitario inciden realmente en la priorización de la respuesta institucional.

De igual forma, aunque el Gobierno Nacional diseñó un indicador para analizar la concurrencia de las gobernaciones y el orden nacional, no explicó de qué manera las mediciones repercutieron en un mayor compromiso de las entidades departamentales y nacionales, dados los bajos niveles de concurrencia<sup>361</sup>.

En consecuencia, aunque por parte de las entidades del orden nacional se destinen importantes partidas presupuestales y se reporten múltiples acciones, la respuesta descoordinada, sin impactos y resultados que repercutan de manera favorable en el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento y en riesgo de desplazamiento. Tampoco, reporta resultados específicos en la mitigación de los riesgos y la protección de las comunidades, en particular en zonas con altos índices de riesgo y victimización.

94.3. Finalmente, el Gobierno Nacional no acreditó qué medidas adoptó para corregir la práctica inconstitucional advertida en el **Auto 373 de 2016**. En concreto, en relación con la atención por parte de las entidades del orden nacional a las demandas de prevención –de acuerdo con los principios de complementariedad y subsidiariedad– de aquellos municipios que no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación<sup>362</sup>.

---

<sup>359</sup> Decreto 1438 de 2019 “*Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015*”.

<sup>360</sup> Sobre el particular, la Procuraduría remarcó que: “*que si bien los diversos instrumentos de planeación y análisis dan cuenta de las situaciones de riesgo y necesidades de protección de la población, las dificultades para el desarrollo de una estrategia adecuada de prevención y protección, no están en la falta de información o conocimiento de los contextos de violencia a nivel territorial, sino en la necesidad de que estos sirvieran como sustento para fortalecer las capacidades de articulación, la oferta institucional en prevención y protección y la intervención en territorios donde se advierten situaciones de emergencias de forma recurrente, que no han sido atendidas de manera integral*”. Procuraduría General de la Nación. *Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 44.

<sup>361</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 53.

<sup>362</sup> Como se indicó en el Auto 373 de 2016, es constitucionalmente válido que se fortalezcan y precisen las competencias de los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, estableció que “*el Gobierno Nacional no puede hacer depender la respuesta estatal frente a las demandas ciudadanas de prevención y protección, 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*”. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 2.2.1.

Por el contrario, la respuesta del orden nacional se enfocó en asistencias técnicas para que las alcaldías y gobernaciones contaran con los mecanismos formales. Lo anterior, sin que se evidencie un reconocimiento de las capacidades actuales y reales de las entidades territoriales para atender las demandas de prevención. En consecuencia, esta Sala Especial reitera al Gobierno Nacional que:

*“el reconocimiento de la corresponsabilidad de las entidades territoriales en la materia, no puede traducirse en que la Nación se exima de sus responsabilidad en la prevención, atención y reparación integral de la población desplazada: [puesto que] ‘ni la Constitución ni la Ley eximen a la Nación de ‘sus competencias y deberes como principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados en todo el territorio nacional’. Lo anterior, atendiendo que la prevención y la atención integral del desplazamiento forzado ‘trasciende el interés exclusivamente local o regional’, y que, en ese sentido, la Nación es la principal garante del goce efectivo de los derechos de la población desplazada (sic)”<sup>363</sup>. Énfasis de la Sala.*

Como se expuso en la sección precedente, la pluralidad de marcos normativos desarrollados entre 2017 y 2018 en materia de prevención impusieron nuevas competencias y responsabilidades a las entidades territoriales. Sin embargo, la Sala no encuentra que el Gobierno Nacional haya implementado una ruta diferenciada para que –con base en sus análisis sobre la capacidad institucional– intervenga en aquellos casos donde se advirtió que las entidades territoriales no contaban con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación. En consecuencia, para la Sala Especial persisten las **prácticas inconstitucionales** identificadas en el **Auto 373 de 2016** en materia de coordinación interinstitucional para la prevención del desplazamiento.

#### *e. Medidas a adoptar*

95. La Sala Especial concluye que los territorios donde se presentan *crisis humanitarias recurrentes* requieren una intervención urgente y contundente de las Gobernaciones y de la Nación. Aquella no puede limitarse al acompañamiento o a las actividades de asistencia técnica en los territorios, sino que implica actuaciones que logren la contención de los riesgos advertidos. También, una mayor y mejor respuesta a las situaciones de emergencia derivadas de la consumación de las alertas sobre la vulneración de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario<sup>364</sup>.

---

<sup>363</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.5. (ii).

<sup>364</sup> Debido a las situaciones de riesgo acentuado que se configuraron en el contexto de la pandemia, los intervinientes en la sesión técnica llamaron la atención sobre la necesidad de adaptar la respuesta institucional a la prevención de situaciones de desplazamiento forzado y de confinamiento, especialmente en aquellas zonas en donde se concentran y se reiteran estos hechos.

96. En tal virtud, en el marco del seguimiento que adelanta esta Corporación a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, la Sala Especial prestará especial atención a la implementación de la política pública de prevención en aquellas zonas. Conforme a ello, en sus informes anuales, el Gobierno Nacional deberá demostrar a la Corte cómo se implementó la política en dichos contextos y qué impacto tuvo la respuesta institucional en el goce efectivo de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de la población esas regiones.

97. Bajo ese entendido, la Sala Especial ordenará a las entidades que integran el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, en cabeza del Ministerio del Interior<sup>365</sup>, **implementar siete (7) planes de choque** para cada una de las regiones identificadas por la Defensoría del Pueblo como zonas con emergencias humanitarias recurrentes: (i) Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); (ii) Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); (iii) zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca); (iv) Norte y Pacífico (Cauca); (v) Costa Pacífica (Nariño); (vi) Zona sur (Córdoba); y (vii) Catatumbo (Norte de Santander)<sup>366</sup>.

Para la implementación de los Planes de Choque, el Ministro del Interior deberá presentar un cronograma de trabajo a la Sala Especial dentro del término de dos (2) meses siguientes, contados a partir de la comunicación de este auto. Dicho cronograma, precisará las fechas en que se llevarán a cabo las misiones humanitarias. El término para llevar a cabo la última misión humanitaria no podrá exceder los cinco (5) meses, contados desde la comunicación de la presente providencia.

Sin embargo, para que esta medida repercuta de manera favorable en la contención de los riesgos y la construcción de capacidades locales para la gestión preventiva del riesgo, cada plan debe corregir los problemas derivados de las **prácticas inconstitucionales** en materia de coordinación y articulación de la oferta institucional. En tal sentido, los planes deberán tener en cuenta, como mínimo, los siguientes aspectos:

- i. Cada plan debe ser sensible a la crisis humanitaria que afronta la población a la cual va dirigida la intervención institucional.
- ii. Las misiones serán coordinadas por el Ministerio del Interior. No obstante, cada entidad es responsable por el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la política de prevención. En tal sentido, ante la omisión de la respuesta de alguna entidad, el Ministerio del Interior deberá informar dicha situación a la Procuraduría General de la Nación, con copia a la Sala Especial.

---

<sup>365</sup> En tanto dicha entidad ejerce la secretaría técnica el subcomité. Artículo 2.2.8.1.7. del Decreto 1088 de 2015.

<sup>366</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI.* (26 de agosto de 2020). Pág. 10.

- iii. La planeación y ejecución de los Planes de Choque deberá ser acompañada por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Lo anterior, tal y como se llevaron a cabo los ejercicios previos a la presente decisión.
- iv. Ligado a ello, de manera previa a las misiones humanitarias, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas enviarán a las demás entidades convocadas un diagnóstico del contexto humanitario de la zona. Esto, con el propósito de agilizar el alistamiento de la respuesta institucional. Lo anterior, debido a que las misiones no tienen vocación de diagnosticar la situación, sino atender la condición de riesgo que afrontan las comunidades.
- v. Dada la magnitud y continuidad de las emergencias humanitarias; las limitaciones de las entidades territoriales; y, la desfinanciación de los Planes Integrales de Prevención y Protección y de Contingencia, en el marco de las misiones se deberán convocar Comités Territoriales de Justicia Transicional. Lo anterior, para efectos de actualizar dichos instrumentos. Como resultado, las entidades deberán establecer compromisos de intervención concreta y directa por parte de las gobernaciones y el nivel nacional. Especialmente, para la contención de situaciones de riesgo y emergencia, relacionadas con desplazamientos forzados y situaciones de confinamiento. Esto, sin perjuicio de otras medidas en materia humanitaria y preventiva.

Sin embargo, si las entidades establecen la necesidad de contar con escenarios de deliberación diferentes al señalado previamente, esta situación deberá ser informada. Igualmente, se deberá indicar el marco legal que lo sustenta. Lo anterior, en el informe de cumplimiento que deberá presentar el Ministerio del Interior.

- vi. Por tratarse de un plan de choque, se deberán adoptar medidas de corto plazo para contener las afectaciones ya materializadas, y medidas de mediano plazo que permitan consolidar la labor de prevención. En ese sentido, el Ministerio del Interior podrá convocar a entidades diferentes a aquellas que hacen parte del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
- vii. La Procuraduría y la Defensoría llamaron la atención acerca de la falta de adecuación de la respuesta institucional a las especiales necesidades de la población afrodescendiente e indígena. En tal sentido, y debido a que las comunidades de las regiones a intervenir tienen una eminente representación étnica, las medidas que adopten las autoridades deben ser específicas para dicha población. No obstante, cuando las medidas se aborden desde la oferta ordinaria, la entidad respectiva deberá justificar de qué manera la misma responde a las necesidades particulares de los pueblos y comunidades étnicas a atender.

- viii. Ligado a lo anterior, y dadas las limitaciones técnicas y presupuestales de las entidades territoriales de las zonas a intervenir y, que fueron identificadas por los organismos de control, las gobernaciones departamentales deberán garantizar la participación de las autoridades étnico-territoriales concernidas en cada caso según se establezca para desarrollar los respectivos Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- ix. El Ministerio del Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación deberá realizar seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- x. Se deberá garantizar la participación de las entidades del Gobierno Nacional con responsabilidad en materia de prevención y protección. No obstante, dado el contexto de la emergencia sanitaria, parte de la intervención de las entidades nacionales podrá realizarse a través de mecanismos virtuales, con excepción del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas dada su responsabilidad de coordinación. Para ello, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio del Interior, deberá asegurar la conectividad en los territorios.
- xi. Se deberán formular protocolos de bioseguridad para la protección de las comunidades y funcionarios que participen en las misiones. Para ello, el Ministerio del Interior contará con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social.
- xii. De igual forma, el Ministerio del Interior deberá articular su actuación con el Ministerio de Defensa para que, a través de la Fuerza Pública, se brinden las condiciones de seguridad perimetral necesarias para llevar a cabo las visitas.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la presencia institucional civil constituye en sí misma un mecanismo sumamente importante para la protección de las comunidades. Así lo destacaron la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación puesto que, “*durante la realización de las misiones humanitarias [en el departamento de Chocó], no se dio ninguna confrontación armada, ni hecho victimizante en las comunidades visitadas*”<sup>367</sup>.

Dentro de un plazo de seis (6) meses contados desde la comunicación de este auto, el Ministro del Interior deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un informe de los resultados de la implementación de cada Plan de Choque. Puntualmente, por cada región, deberá reportar: (i) el contexto de riesgo

---

<sup>367</sup> Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Pág. 11.

advertido; (ii) qué medidas se implementaron para contener y mitigar los riesgos identificados; (iii) cuál es la población que impactará cada medida y cuál es su demanda real; (iv) qué autoridad es responsable de cada acción del plan; y, (v) cómo se financia cada medida.

Al término de la presente vigencia, el Ministerio del Interior deberá presentar un balance acerca de: (i) el estado de cumplimiento de las medidas concertadas en el marco de los Planes de Choque; y, (ii) su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población en las zonas intervenidas y la mitigación de los factores de riesgo.

Igualmente, el Ministro del Interior deberá remitir una copia de estos informes a los organismos de control, a la Comisión de Seguimiento y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

98. De conformidad con lo anterior, la Sala solicitará a la Procuradora General de la Nación, al Contralor General de la República y al Defensor del Pueblo presentar a esta Sala informes sobre los resultados de los Planes de Choque. Particularmente, sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y su impacto en la garantía de los derechos de la población. Lo anterior, con especial atención del cumplimiento de los principios de coherencia, oportunidad, idoneidad, eficacia y concurrencia. Estos documentos deberán allegarse dentro del plazo de un (1) mes contado a partir de la remisión de los informes dispuestos en el fundamento anterior.

99. En el mismo sentido, invitará a la Comisión de Seguimiento y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a que acompañen la implementación de los Planes de Choque y, de considerarlo pertinente, presenten sus observaciones acerca de su implementación. En especial, acerca del cumplimiento de los principios de coherencia, oportunidad, idoneidad, eficacia y concurrencia. Lo anterior, dentro del plazo de un (1) mes contado a partir de la remisión de los informes dispuestos en el fundamento anterior.

### ***iii. Protección de la población en situación de desplazamiento forzado***

#### ***a. Obligaciones en materia de protección y falencias identificadas por la Corte Constitucional***

100. Las autoridades tienen el deber de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de todos los residentes en el país. Conforme a ello, las personas tienen el derecho a recibir una protección estatal ante riesgos extraordinarios que no están en el deber jurídico de soportar. Lo anterior implica

que, ante amenazas a dichos derechos, las autoridades tienen la obligación de<sup>368</sup>: (i) identificar el tipo de riesgo<sup>369</sup> y, en función de aquel, (ii) adoptar las medidas de protección cuyo alcance y contenido se determina en función de las circunstancias particulares de cada caso<sup>370</sup>.

101. Sumado a lo anterior, debido a la condición de vulnerabilidad y, a los riesgos específicos y las amenazas que afrontan las personas desplazadas, la Corte estableció la **presunción de riesgo extraordinario** a favor de los líderes de la población desplazada y de personas desplazadas en situación de riesgo<sup>371</sup>. En virtud de esta presunción, la administración debe activar de manera inmediata los mecanismos de protección que se extienden hasta que el análisis de seguridad evidencie que no existe un riesgo de carácter extraordinario<sup>372</sup>.

De igual forma, la Sala Especial estableció la **presunción de riesgo extraordinario de género** en favor de las lideresas y las mujeres que trabajan en pro de los derechos de la población desplazada. En particular, constató que aquellas se sobreexponen a sufrir ataques contra su vida, integridad y seguridad personal<sup>373</sup>. Esta presunción también se deriva de la especial protección constitucional del derecho a defender los derechos humanos<sup>374</sup>. Esta debe operar en todo el procedimiento de identificación, valoración del riesgo, definición, aplicación y seguimiento de las medidas de protección.

---

<sup>368</sup> Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>369</sup> Esta identificación debe realizarse de acuerdo con los criterios de: (i) realidad de la amenaza; (ii) individualidad de esta; (iii) situación específica del amenazado; (iv) escenario en que se presentan los hechos; e (v) inminencia del peligro. Corte Constitucional. Sentencia T-1026 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>370</sup> Para tales efectos, corresponde a las autoridades: (i) identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas; (ii) valorar las características y origen del riesgo; (iii) definir oportunamente las medidas y medios de protección; (iv) asignar y adoptar dichas medidas; (v) evaluar periódicamente la evolución del riesgo y, en ese sentido, adoptar los correctivos a los que haya lugar; y, (vi) dar respuesta efectiva ante signos de concreción del riesgo. Además, (vii) la administración tiene prohibido adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario sobre las personas. Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>371</sup> Al respecto, la Corte afirmó que la población desplazada se encuentra expuesta “a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes”. Corte Constitucional. Auto 200 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>372</sup> Para dicho análisis, las autoridades deben considerar las “especificidades y vulnerabilidades por pertenencia étnica, perfil etario, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de quienes son objeto del programa de protección”, debido a que estos aspectos profundizan el riesgo de sufrir actos de violencia relacionados con el conflicto armado interno. Corte Constitucional. Sentencia T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>373</sup> En virtud de esta presunción, las autoridades deben analizar las solicitudes de protección a partir de los siguientes supuestos: (i) que la solicitante y/o su familia, se encuentra ante un riesgo extraordinario en contra de su vida, seguridad e integridad personal; (ii) que tales riesgos, si no se adoptan las medidas conducentes, pertinentes y adecuadas, pueden derivar en actos de violencia de género, lo cual tendrá un impacto multidimensional (individual, familiar, colectivo y comunitario de género); (iii) que estos hechos no están asociados a violencia común sino a un tipo de violencia sociopolítica de género ejemplarizante, que emplea como herramienta la administración del miedo, para generar terror sobre las mujeres e impedir que adelanten las actividades por las cuales las estigmatizan; y (iv) que estos actos se materializan especialmente contra mujeres indígenas y afrodescendientes dada la discriminación y exclusión social histórica que han padecido. Corte Constitucional. Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>374</sup> Corte Constitucional. Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Apartado 2.3.



102. Sumado a lo anterior, esta Corporación señaló que la seguridad es un derecho constitucional que puede tener como titular un grupo o un colectivo, un pueblo o comunidad étnica. Por esta razón, las autoridades deben ser especialmente diligentes en el trámite de solicitudes de protección de aquellas<sup>375</sup>. Por tanto, la situación de riesgo que afronta un colectivo, un grupo o una comunidad étnica no es sólo un elemento de contexto en el análisis de riesgo individual, también es un mecanismo para conocer las demandas de protección de las comunidades<sup>376</sup>.

103. De acuerdo con las obligaciones enunciadas, en los **Autos 200 de 2007, 008 y 266 de 2009, 098 de 2013, 073 de 2014 y 373 de 2016**<sup>377</sup>, la Corte ordenó (i) la corrección de diferentes falencias en los programas de protección individual<sup>378</sup>; y, (ii) la implementación de un mecanismo de valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades<sup>379</sup>.

104. Concretamente, en materia de protección individual, el **Auto 373 de 2016** valoró positivamente los avances del Gobierno en relación con la creación de la Unidad Nacional de Protección y el fortalecimiento de la ruta individual. Sin embargo, debido a la ausencia de una política pública de prevención, la Sala Especial advirtió un aumento *“incesante y vertiginoso de la demanda de solicitudes de protección individual que no puede ser satisfecha por la oferta de medidas de la UNP, a pesar de los incrementos presupuestales que se han venido realizando”*<sup>380</sup>.

Lo anterior<sup>381</sup>, debido a resultados parciales y limitados en la implementación de dicha ruta, los cuales se reflejaron en retrasos en la implementación y continuidad de algunas de las medidas de protección aprobadas a los beneficiarios<sup>381</sup>. Conforme a ello, reiteró a la UNP la obligación de realizar ajustes a las fallas que afectaban el programa de protección relacionadas con: (i) la sostenibilidad presupuestal del programa; (ii) el seguimiento de las medidas, especialmente para garantizar las condiciones de los bienes asignados; y, (iii) la adecuación de la ruta a los riesgos específicos que afrontan las lideresas en virtud de su género y labor de defensa de derechos humanos.

105. De otro lado, el **Auto 373 de 2016** destacó la formulación e implementación de la ruta colectiva de protección. Sin embargo, la Sala no la valoró debido a que aún no reportaba resultados concretos. No obstante, ordenó que este mecanismo se incorporara en el Decreto 1066 de 2015<sup>382</sup>.

<sup>375</sup> Corte Constitucional. Autos 266 de 2009, 073 de 2014 y 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>376</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-666 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>377</sup> En el Auto 219 de 2011 también se realizó una valoración de la respuesta gubernamental. Sin embargo, en dicha oportunidad la Sala advirtió que no se habían producido los avances respecto a la corrección de las falencias que afectaban la ruta individual. En ese momento, tampoco se había formulado el instrumento para la valoración del riesgo colectivo.

<sup>378</sup> Corte Constitucional. Autos 200 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 098 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>379</sup> Corte Constitucional. Autos 266 de 2009, 073 de 2014 y 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>380</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 2.2.1.1.(ii).

<sup>381</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Apartado 2.2.1.

<sup>382</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 2.2.1.1.(iii).

### ***b. Respuesta gubernamental***

106. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), entre 2016 y 2018, 232 líderes y defensores de derechos humanos fueron asesinados en Colombia. De ellos, solo el 1% habría solicitado medidas de protección. Estos hechos se presentaron especialmente en Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Nariño, Valle del Cauca y Chocó donde, según el Gobierno, “*se evidencia una dinámica de expansión de los grupos armados organizados ligada a la disputa por economías ilícitas*”<sup>383</sup>.

107. En este contexto, el Gobierno Nacional presentó en el año 2018 el Plan de Acción Oportuna (PAO)<sup>384</sup>. Aquel fue concebido como un mecanismo para prevenir y garantizar la protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de líderes, dirigentes y representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales del país. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, esta estrategia incluye, entre otras medidas<sup>385</sup>: (i) un proceso de reingeniería del programa de protección a cargo de la UNP. Aquel, fomentaría las medidas de protección colectiva y, adicionalmente, reduciría los tiempos de respuesta de las solicitudes de protección; (ii) ajustes normativos para eliminar barreras en el proceso de evaluación de riesgo; (iii) el diseño y oferta de capacitaciones en medidas de protección colectiva; y (iv) la construcción de una “*Política Pública Integral para la Garantía de la Defensa de los Derechos Humanos*”<sup>386</sup>.

108. En los informes anuales de 2020 y 2021, el Gobierno Nacional reportó cuatro resultados específicos de la Unidad Nacional de Protección: (i) articulación interinstitucional y territorialización; (ii) número de solicitudes de protección tramitadas; (iii) avances en la incorporación del enfoque diferencial en el programa de protección; e (iv) implementación de las presunciones constitucionales de riesgo. Sumado a ello, en respuesta al requerimiento del **Auto 756 de 2021**, (v) la UNP informó los resultados del proceso de reingeniería del programa de protección y las medidas dispuestas para acortar los tiempos en la resolución de solicitudes de protección.

108.1. Respecto a la territorialización, el Gobierno indicó que la UNP cuenta con Grupos Regionales de Protección en Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Cali, Florencia, Neiva, Popayán y Villavicencio. También tiene

---

<sup>383</sup> Gobierno de Colombia. *Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. 2018-2022. Pág. 67.

<sup>384</sup> Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 79.

<sup>385</sup> Gobierno de Colombia. *Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. 2018-2022. Págs. 79-80.

<sup>386</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (2019). Págs. 430. Acerca de la necesidad de formular esta política, ya se había referido la Ministra del Interior en respuesta al Auto 634 de 2018. Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 79.

enlaces en Buenaventura, Mocoa, Pasto, Tumaco, Yopal y Arauca<sup>387</sup>. Su propósito es acercar la entidad a las poblaciones objeto del programa de protección, para efectuar trámites y seguimientos a las personas que solicitan protección<sup>388</sup>. En torno a la articulación interinstitucional, manifestó que cuenta con avances en la comunicación con la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, personerías municipales y administraciones locales con el propósito de contar con información expedita y verificable<sup>389</sup>.

Adicionalmente, en relación con la articulación de la respuesta entre la UNP y los gobiernos locales, el informe anual de 2021 señala que las medidas de protección se implementan bajo los principios de corresponsabilidad y complementariedad<sup>390</sup>. Especialmente, en el marco del Plan de Acción Oportuna (PAO)<sup>391</sup>. A esto, se suman las capacitaciones de dicha entidad<sup>392</sup>. Sin embargo, advirtió que subsisten desafíos en la implementación de la política debido a que *“los agentes del Presidente de la República son los Alcaldes y Gobernadores en el territorio nacional y su respuesta se ve limitada gracias al presupuesto destinado en sus planes de desarrollo”*<sup>393</sup>.

Igualmente, la UNP manifestó que la respuesta institucional se articula a través de los escenarios interinstitucionales de planeación. En concreto: la Feria de Servicios Institucionales en Territorio; la Comisión de Seguimiento a Casos de Afectación en contra de Líderes y Beneficiarios del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS); el Subcomité Nacional de Prevención, protección y Garantías de No Repetición; el Comité Distrital de Prevención en Bogotá; los Comités de Paro Cívico en Buenaventura (Valle del Cauca) y Belén de Bajirá (Chocó); y, los Consejos de Seguridad departamentales y municipales<sup>394</sup>. Finalmente, como estrategia de coordinación en el marco del CIPRAT, la UNP creó un Equipo de Alertas Tempranas, el cual se encarga de coordinar la respuesta institucional de la entidad en relación con las Alertas Tempranas. Esto, con el apoyo de los Grupos Regionales de Protección<sup>395</sup>.

108.2. Acerca de las solicitudes tramitadas dentro de la ruta individual, durante el año 2019, la UNP reportó la adopción de 6082 medidas de protección para 2395 beneficiarios<sup>396</sup>. Estos esquemas habrían sido concertados con las

<sup>387</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 274.

<sup>388</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 257.

<sup>389</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 281 y Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 267.

<sup>390</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 239-240.

<sup>391</sup> Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 276.

<sup>392</sup> Concretamente, sobre: *“Doctrina sobre la ruta de Evaluación del Riesgo e Implementación de medidas de protección”*. Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 278.

<sup>393</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 239-240. En igual sentido: Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Págs. 279-280.

<sup>394</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Págs. 276-278.

<sup>395</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 273.

<sup>396</sup> Puntualmente, reportó 1547 medios de comunicación, 2060 chalecos, 593 botones de apoyo, 2049 hombres de protección, 500 vehículos blindados y 569 vehículos convencionales. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 281.

poblaciones beneficiarias. En consonancia con estas cifras, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (en adelante “CERREM”), analizó 1712 casos de víctimas de violaciones de DD.HH. e infracciones al DIH. De ellas, se identificaron 23 casos de riesgo extremo, 1146 con riesgo extraordinario, y 543 con nivel de riesgo ordinario. Para el caso específico de reclamantes de tierras, el CERREM aprobó medidas para 293 beneficiarios<sup>397</sup>. Estas cifras, no discriminaron si se trataba de población en situación de desplazamiento.

Respecto a la vigencia del año 2020, la UNP reportó 1244 solicitudes de protección por parte de la población desplazada. De ellas, 325 lograron iniciar la ruta de protección<sup>398</sup>. Dentro de las causas para no iniciar el trámite administrativo, la Unidad señaló las siguientes: (i) el peticionario ya cuenta con un proceso de análisis de riesgo y *“posiblemente los hechos nuevos manifestados no ameritan una revaluación por hechos sobrevivientes”*<sup>399</sup>; (ii) *“porque no acredita población o no se enmarca en la población objeto del programa de protección, o distintos motivos que no ameritan dar inicio al procedimiento ordinario”*<sup>400</sup>; (iii) se debía remitir a otra entidad por competencia; y, (iv) la documentación allegada estaba incompleta *“la cual es necesaria para dar inicio al procedimiento ordinario”*<sup>401</sup>.

Igualmente, acerca de los factores que retrasaron la implementación de las medidas de protección, la UNP identificó: (i) la falta de comunicación con los beneficiarios, particularmente, debido a la ausencia o la desactualización en los datos de contacto del beneficiario; (ii) los peticionarios no responden a las llamadas de la entidad; (iii) la ubicación de los beneficiarios, debido a que las medidas deben ser enviadas desde Bogotá; (iv) problemas en la señal telefónica, especialmente en zonas rurales; y, (v) *“se ha evidenciado que el protegido no hace uso adecuado del apoyo (sic) de reubicación y en muchas ocasiones no se reubica fuera de la zona de riesgo”*<sup>402</sup>. Para atender estas situaciones, la UNP estableció enlaces de comunicación con las Personerías y la Fuerza Pública en la zona donde se ubican los peticionarios y, en el caso de las reubicaciones, se solicita a los beneficiarios un *“documento emitido por autoridad estatal que certifique la reubicación”*<sup>403</sup>.

---

<sup>397</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 282-283.

<sup>398</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021*. (3 de noviembre de 2021). Págs. 2-5. Sumado a ello, el Gobierno informó 153 solicitudes de evaluación del riesgo por parte de jueces especializados en restitución de tierras y 40 por parte de magistrados de la misma especialidad. De ellos, 22 jueces y 2 magistrados recibieron medidas de protección duras, mientras que 15 jueces y 5 magistrados accedieron a medidas blandas. Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Págs. 236-237.

<sup>399</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 239.

<sup>400</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 239.

<sup>401</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 240.

<sup>402</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Págs. 281-282.

<sup>403</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 282.

De otro lado, en el marco de la ruta colectiva de protección, la UNP reportó el análisis de 32 casos durante 2019 por parte del CERREM<sup>404</sup> y 28 durante la vigencia de 2020<sup>405</sup>. Al respecto, y conforme al requerimiento del **Auto 756 de 2021**, la UNP precisó que, durante el año 2016 se presentaron 81 solicitudes, 108 en 2017, 359 en 2018, 292 en 2019, 75 en 2020 y 418 en 2021, para un total de 1333 solicitudes<sup>406</sup>. Sumado a ello, señaló que la implementación de la ruta colectiva enfrentó diferentes obstáculos, entre ellos: (i) *“no se contaba con un presupuesto que permitiera dar respuesta rápida a las solicitudes recibidas”*; (ii) *“la crisis de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, dificultó el traslado del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Colectivo al territorio, lo que ocasionó una acumulación de órdenes de trabajo pendientes de recopilación y análisis de información, dado que, esta actividad se realiza en terreno”*<sup>407</sup>; y, (iii) *“en algunas ocasiones no se obtiene respuesta de las entidades, lo que dificulta la concertación y adecuación de las medidas”*<sup>408</sup>. Igualmente, en torno a la coordinación interinstitucional, el informe llamó la atención acerca de las disposiciones que la reglamentan<sup>409</sup> y señaló que: *“es importante contar con más participación por parte del Ministerio [del Interior] en los casos que se requieren (sic) una respuesta inmediata”*<sup>410</sup>.

Finalmente, la UNP afirmó que la ruta de protección individual no puede conllevar a la activación de la ruta de protección colectiva. Lo anterior, de acuerdo con la Unidad, se debe a que cada instrumento tiene objetivos distintos. Puntalmente, señaló que la ruta individual *“estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias que ejerza una sola persona”*. Mientras que, en materia colectiva *“esta va dirigida a la protección de grupos y comunidades quienes presentan una solicitud de protección colectiva porque se les están afectando los derechos la vida, la integridad, la libertad y seguridad personal. Por ello, la relación de causalidad se estudiará entre el riesgo y las actividades que desarrollen el grupo o comunidad y no solo una persona”*<sup>411</sup>.

108.3. En torno al enfoque diferencial, el Ministerio del Interior y la UNP se refirieron a las medidas relacionadas con la protección de mujeres e indígenas.

---

<sup>404</sup> 18 de comunidades indígenas, 11 consejos comunitarios y 3 de organizaciones defensoras de derechos humanos. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 322.

<sup>405</sup> 15 comunidades indígenas, 9 consejos comunitarios, 1 organización defensora de derechos humanos, 2 organizaciones campesinas y 1 organización de mujeres víctimas y reclamantes de tierras. No obstante, en 2020 se identificó que, en uno de los casos, se presentó un riesgo ordinario por lo cual no se implementaron medidas. Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 260.

<sup>406</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021*. (3 de noviembre de 2021). Pág. 10.

<sup>407</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 264.

<sup>408</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 266.

<sup>409</sup> Artículos 2.4.1.5.1, 2.4.1.5.2, 2.4.1.6, 2.4.1.5.7, 2.4.1.5.9 y 2.4.1.5.10 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>410</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 262.

<sup>411</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021*. (3 de noviembre de 2021). Pág. 5.

108.3.1. Acerca de la protección a las mujeres, reportaron (i) la inclusión del enfoque de género en el programa de protección; (ii) jornadas y talleres de capacitación a la Fuerza Pública acerca de las violencias basadas en género; y (iii) la creación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos<sup>412</sup>.

En relación con el programa de protección a cargo de la UNP, el Gobierno indicó que la respuesta a las solicitudes de “*mujeres y Transgénero mujer [son conocidos] por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM Mujeres*”, solo en aquellos casos en que las peticionarias así lo soliciten. De lo contrario, se tramitan en el CERREM general. Como resultado de lo anterior, en 2019 se presentaron 178 solicitudes. De aquellas, 3 presentaron nivel de riesgo extremo, 160 extraordinario y 15 con ponderación ordinaria<sup>413</sup>. En cuanto la gestión de la UNP durante el 2020, el informe enunció los avances en la evaluación de riesgo con enfoque de género<sup>414</sup>; el CERREM exclusivo para mujeres<sup>415</sup>; y las medidas con enfoque de género<sup>416</sup>.

108.3.2. En cuanto al enfoque étnico, el Gobierno presentó el “*Protocolo [para el] Análisis de Riesgo para Población Indígena-UNP*”<sup>417</sup>. No obstante, precisó que, persiste la necesidad de desarrollar lineamientos internos que permitan incorporar un enfoque diferencial y evitar acciones que revictimicen a los peticionarios<sup>418</sup>.

---

<sup>412</sup> Sobre este programa el Ministerio adelantó 2 proyectos piloto en el Putumayo y la región de los Montes de María (Bolívar y Sucre) durante 2019. En 2020, el Gobierno afirmó que avanzó en la articulación interinstitucional, la implementación de 72 líneas (de 144) y la construcción de lineamientos generales para el desarrollo de actos de reconocimiento en favor de lideresas y defensoras de derechos humanos, así como la incorporación de otros dos pilotos en Cauca y Chocó. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 286 y Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 241-243.

<sup>413</sup> Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Pág. 301.

<sup>414</sup> Tales como: (i) asignación de mujeres analistas de riesgo; (ii) inclusión de los riesgos identificados por la Corte en el Auto 092 de 2008 al momento de la valoración; así como de reclutamiento, violencia sexual y despojo; y (iii) trabajo mancomunado con las organizaciones de Narra para Vivir y Sisma Mujer.

<sup>415</sup> La designación de 4 representantes de organizaciones de mujeres y la asistencia a las sesiones por parte de entidades del orden nacional.

<sup>416</sup> Al efecto reportó: (i) “*Las medidas deben responder a las circunstancias particulares de la mujer*”; (ii) “*Se establece que puede haber medidas complementarias para apoyar la medida de protección otorgada por la UNP. Son coordinadas por la Unidad de Atención a Víctimas*”; (iii) “*Debe haber un desmonte gradual de las medidas de protección*”; (iv) “*Valoración integral del riesgo que permita identificar las medidas de protección requeridas para mitigar los riesgos*”; y (v) “*Capacitaciones a funcionarios en enfoque de Género*”. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 326-327.

<sup>417</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Documento anexo 2 en materia de prevención y protección.

<sup>418</sup> Puntualmente, la UNP señaló: “*se ha evidenciado que la entidad debe desarrollar estrategias internas que permeen los programas de la entidad y desarrollen lineamientos que permitan que los equipos de trabajo mejoren los estudios de caso y se entreguen medidas de protección que garanticen y satisfagan las necesidades de las personas y poblaciones solicitantes, reconociendo el enfoque diferencial y sin incurrir en acciones de discriminación, estigma, prejuicio o re victimización a razón de la labor que desarrollan o sus características diferenciales*”. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020*. (Agosto de 2020). Págs. 303-304.

108.4. En torno a la implementación de las presunciones constitucionales de riesgo extraordinario dispuestas en los **Autos 200 de 2007**<sup>419</sup> y **098 de 2013**<sup>420</sup>, durante la vigencia de 2020, la UNP manifestó que “implementó las presunciones de riesgo a población desplazada en 543 casos, de los cuales, 216 arrojaron un riesgo ordinario, 324 un riesgo extraordinario y 3 un riesgo extremo”<sup>421</sup>.

108.5. Finalmente, el Gobierno Nacional expuso los resultados del proceso de reingeniería del programa de protección y los avances para reducir los términos en la valoración del riesgo de los peticionarios. Este se concretó en el Decreto 1139 de 2021. Concretamente, explicó que aquel proceso se deriva del Plan Nacional de Desarrollo<sup>422</sup> y el cumplimiento del “Pacto por la vida y la protección de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos”<sup>423</sup>. Conforme a ello, el Gobierno fijó como metas: (i) reducir los días hábiles empleados para la evaluación del riesgo<sup>424</sup>; y, (ii) aumentar el porcentaje de líderes y defensores con nivel de riesgo extraordinario<sup>425</sup>.

108.5.1. Para estos propósitos, la Unidad Nacional de Protección inició en 2020 un proceso de cinco fases para el fortalecimiento de sus capacidades estratégicas y funcionales: alistamiento, diagnóstico, diseño, implementación y monitorización del fortalecimiento. Conforme a ello, destacó diferentes cambios institucionales<sup>426</sup> y los siguientes resultados: (i) durante el año 2020 la UNP recibió 1244 solicitudes de protección, para esa vigencia, “se terminó con

---

<sup>419</sup> Corte Constitucional. Auto 200 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>420</sup> Corte Constitucional. Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>421</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021*. (3 de noviembre de 2021). Pág. 2.

<sup>422</sup> Concretamente, en desarrollo del Pacto por la Vida (protección a personas y comunidades en riesgo), según el cual “El MinInterior, por medio de la Unidad Nacional de Protección, buscará reducir el tiempo de respuesta promedio entre solicitud y aprobación de medidas de protección para defensores de derechos humanos y otras poblaciones previstas en el marco del Decreto 1066 de 2015. Para lo anterior: (...) Realizará la reingeniería al proceso de evaluación de riesgo, con el propósito de optimizar los tiempos y garantizar la respuesta oportuna a los casos reportados”. Gobierno de Colombia. *Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. 2018-2022*. Pág. 68.

<sup>423</sup> Suscrito el 23 de agosto de 2018 por parte del Gobierno Nacional, el Ministerio Público, representado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y organizaciones sociales.

<sup>424</sup> Como meta, el Gobierno planeó un total de 85 días entre la recepción de la solicitud y la valoración del nivel de riesgo por parte del Grupo de Valoración Preliminar. Esto, para 2019, de 75 días para 2020, 65 para 2021 y 60 para 2022. Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 246.

<sup>425</sup> Como meta creciente el Gobierno planteó 96% para 2020, 97% a 2021 y 100% para 2022.

<sup>426</sup> Sobre el particular, la UNP manifestó que: (i) incorporó más personal a la entidad (e.g. en los puntos de atención al ciudadano [pág. 253]) y realizó capacitaciones al Grupo de Gestión Documental con el propósito de reducir el número de devoluciones por competencia y reprocesos; (ii) adelantó “mesas de trabajo con las regionales de protección para mejorar la comunicación (...)”; (iii) implementó una “Política de Servicio al Ciudadano”, creó “el Proceso de Gestión de Servicio al Ciudadano” y unificó los grupos de Atención al Ciudadano con el de Solicitudes de Protección (Pág. 240 y 243); (iv) fortalecimiento de las capacidades estratégicas, como la creación “Manuales de Gestión Estratégica Integrada, Manual Institucional de Políticas de Servicio al Ciudadano, Manual para la formulación y Seguimiento a Planes y el Manual de seguimiento a indicadores” (págs. 247 y 255); (v) fortalecimiento de las capacidades funcionales, como el diseño del Modelo Integral de Servicio al Ciudadano, el rediseño de procesos, un análisis de eficiencia operacional y de las causas del incumplimiento del “indicador de Oportunidad de implementación de medidas” o la propuesta de rediseño de la estructura organizacional (pág. 247); y (vi) desarrollo de programas (software) para monitorear “temas operativos que forman parte del servicio que se presta en la UNP” (pág. 354). Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021).

*un promedio de atención de nueve (9) día hábiles (sic)” y en 2021 los términos se redujeron “a un promedio de atención de máximo cinco (5) días hábiles (...), que corresponde a brindar atención a las solicitudes de evaluación de riesgo en máximo cinco (5) días hábiles”<sup>427</sup>; (ii) ligado a ello, “se logró a la fecha y en lo corrido del año 2021, evacuar la totalidad de las solicitudes de evaluación de riesgo correspondientes al año 2020”<sup>428</sup>; (iii) “la capacidad promedio de gestión de requerimientos del año 2020 se incrementó en un 24%”<sup>429</sup>; (iv) el Grupo de Solicitudes de Protección alcanzó una capacidad de resolver 4000 requerimientos al mes<sup>430</sup>; y, (v) “A corte del mes de diciembre de 2020 la Subdirección de Evaluación de Riesgo realizó 742 evaluaciones de riesgo con tiempo promedio de 101 días”<sup>431</sup>.*

108.5.2. De otra parte, el Gobierno Nacional manifestó que, si bien se realizaron ajustes normativos e institucionales, es necesario que se tengan en cuenta diferentes factores que inciden en la implementación de las medidas<sup>432</sup>. En particular, refirió los siguientes: (i) los recursos requeridos por la UNP son inferiores a los asignados y, en consecuencia, hay un déficit presupuestal para adquirir medidas de protección; (ii) dificultades o incumplimiento de los beneficiarios para acudir a los lugares donde están dispuestas las medidas, especialmente por la pandemia o restricciones en las vías; (iii) vacíos en la información de los actos administrativos; (iv) restricciones para los enlaces regionales; (v) demoras en la entrega de hojas de vida para postular a hombres de confianza; (vi) demoras en la entrega de las medidas debido a falta de las mismas; (vii) problemas en la comunicación debido a la ubicación de los beneficiarias; e, (viii) inconformidad con las medidas asignadas<sup>433</sup>.

### ***c. Observaciones de los demás intervinientes en el proceso***

---

<sup>427</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 240.

<sup>428</sup> Al respecto, la UNP diseñó un plan piloto en virtud del cual “se tenía para el mes de julio de 2020, 13.229 EXT correspondiente a solicitudes de protección, correspondientes a los meses de mayo, junio y julio del año 2020; es decir solicitudes de protección extemporáneas de tres meses, para lo cual la SER definió el Plan de Atención a Solicitudes Atrasadas liderado por el GSP, lo cual permitió que al cierre del año 2020 (sic), solo se tuvieran 363 EXT fuera de términos”. Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Págs. 242 y 248.

<sup>429</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 250.

<sup>430</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 251.

<sup>431</sup> Sobre el particular, el informe precisó que: “De acuerdo con el comportamiento presentado durante el primer semestre de 2020, el tiempo promedio para la evaluación de las solicitudes de medidas de protección por parte de la Subdirección de Evaluación del Riesgo fue de 160 días. A partir del resultado y las recomendaciones de la Reingeniería, durante lo corrido del segundo semestre de 2020, con corte al mes de diciembre, el tiempo promedio disminuyó a 101 días, a pesar del comportamiento creciente en la recepción de solicitudes en los últimos 4 meses. Las Solicitudes de Protección ascendieron en promedio durante el primer semestre del año 2020 a 529 solicitudes y en lo corrido del segundo semestre a 649 solicitudes”. Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 256.

<sup>432</sup> Puntualmente, al referirse acerca del incumplimiento del indicador “porcentaje de implementación de las medidas de protección a los beneficiarios oportunamente”, el Gobierno señaló que: “El indicador no se ha cumplido en su totalidad, encontrando que la principal razón para su incumplimiento desde la vigencia 2019 a noviembre de 2020, es el déficit presupuestal, en la vigencia 2020, los temas de la pandemia han dificultado la oportuna implementación de las medidas por diferentes tipos de restricciones en la movilidad, que afectan que no se realicen en (sic) su totalidad o de forma oportuna”. Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Pág. 257.

<sup>433</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021*. (9 diciembre de 2021). Págs. 241-242.



109. La **Defensoría del Pueblo** señaló que, debido a la multiplicidad de marcos normativos, las responsabilidades del Estado de proteger, prevenir y garantizar los derechos de líderes y defensores de derechos humanos se dispersaron. Como consecuencia de lo anterior, el elevado número de solicitudes que se presentan a la UNP para su protección es permanente.

Precisó que, debido a la descoordinación institucional, no logra identificar la sistematicidad, efectividad e impacto de las medidas adoptadas tanto por la UNP, como por las autoridades locales. Tampoco, de qué manera se abordan los factores étnicos o de género que inciden en la condición de riesgo. Por tal motivo, no solo se concretan las afectaciones, sino que también las autoridades presentan las victimizaciones (lesiones u homicidios) como hechos vinculados a situaciones sentimentales, microtráfico, conflictos de convivencia, entre otros<sup>434</sup>.

Igualmente, manifestó que la UNP no cuenta con una metodología adecuada para actuar oportunamente ante la totalidad de casos que se denuncian, especialmente por la Defensoría<sup>435</sup>. Además, si bien la Unidad cuenta con grupos regionales, esta medida “*no ha representado mejoras en la eficiencia de la gestión de la Unidad, ni el despliegue de un accionar que tenga en cuenta las características y dinámicas particulares de los territorios*”<sup>436</sup>.

La entidad subrayó la falta de comunicación efectiva como un obstáculo para la coordinación entre la UNP y las alcaldías y gobernaciones. Lo anterior, incide especialmente en la efectividad de las medidas de protección colectiva. Ligado a ello, también llamó la atención acerca de las medidas que adoptan las entidades territoriales por cuanto (i) sus acciones se limitan a convocar espacios interinstitucionales que, si bien son necesarios, no se traducen en planes de acción realizables y efectivos; (ii) cuando se adoptan medidas, aquellas tienen un alcance particular que no aborda las causas estructurales de los riesgos; y (iii) no se conocen acciones de reconocimiento público de las afectaciones individuales y colectivas sufridas por líderes y lideresas y sus organizaciones. Esto se traduce en un desconocimiento de sus obligaciones de promoción, protección y reparación ante la labor de defensa de derechos humanos<sup>437</sup>.

---

<sup>434</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 134.

<sup>435</sup> Especialmente, destacó la respuesta a las alertas tempranas puesto que, “*son demasiadas las ocasiones en que la gestión se limita a la solicitud de información complementaria a otras entidades para la individualización de casos, pasando por alto las situaciones de riesgo advertidas*”. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 132.

<sup>436</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 132.

<sup>437</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Págs. 132-133.

Destacó igualmente la respuesta de la Policía Nacional y el Ejército Nacional ante las alertas tempranas. No obstante, señaló la necesidad de fortalecer la confianza entre la Fuerza Pública y las autoridades étnico-territoriales; y, la capacitación de aquella sobre los principios de respeto, protección y garantía hacia los grupos étnicos en el marco de las operaciones que adelantan<sup>438</sup>.

110. La **Contraloría General de la República** advirtió que la intervención de la UNP “*no se adelanta de manera inmediata, oportuna y con aplicación de los enfoques diferenciales*”<sup>439</sup>. En tal sentido, indicó que, a pesar de contar con grupos regionales, no se evidencia una mayor eficiencia en la gestión. Lo anterior, debido a que persisten limitaciones en la capacidad institucional ante la inmediatez que requiere la respuesta<sup>440</sup>. Además, en materia de implementación de las medidas, la entidad no cuenta con una metodología adecuada para actuar ante la totalidad de la demanda de personas, comunidades y casos expuestos por la Defensoría que solicitan protección<sup>441</sup>.

También señaló que, “*la falta de comunicación efectiva entre las alcaldías y gobernaciones con la Unidad, dificultan la integración entre las medidas inmediatas adoptadas por las autoridades locales con las medidas de carácter ampliado y permanente de la UNP, en especial, las dirigidas a colectivos y grupos poblacionales*”<sup>442</sup>.

En cuanto el enfoque diferencial étnico, advirtió la imposibilidad de realizar un seguimiento acerca de los impactos de la política debido a las falencias en la información que reporta el Gobierno Nacional. Ejemplo de esta situación es la falta de un “*trazador presupuestal y caracterización de beneficiarios en términos de población étnica*”<sup>443</sup>. Por último, destacó el vacío en la información de la UNP, especialmente en torno a la ruta colectiva, los tiempos en la implementación de medidas, su seguimiento y sus resultados<sup>444</sup>. También, respecto a las preguntas relacionadas con el presupuesto de dicha entidad<sup>445</sup>.

111. Por otra parte, **representantes de la población desplazada** advirtieron a la Sala Especial sobre eventuales incumplimientos por parte de la UNP en la

---

<sup>438</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 133.

<sup>439</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020*. (Octubre de 2020). Pág. 103.

<sup>440</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020*. (Octubre de 2020).

<sup>441</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 134.

<sup>442</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la Honorable Corte Constitucional. Auto 327 de 2020*. (Octubre de 2020). Pág. 103.

<sup>443</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Págs. 57-58.

<sup>444</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 140.

<sup>445</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021*. (Enero de 2022). Pág. 144.

aplicación de las presunciones de riesgo establecidas en los **Autos 200 de 2007 y 098 de 2013**, especialmente para la protección de lideresas<sup>446</sup>.

112. En torno a la incorporación del enfoque de género en el programa de protección, **la CSMLV** advirtió “*la disminución significativa de las valoraciones de riesgo de lideresas, que son reconocidas por su labor en territorios con Alertas Tempranas como Antioquia y Cauca*”<sup>447</sup>. Ligado a ello, la CSMLV llamó la atención acerca de la omisión de la Unidad Nacional de Protección ante denuncias formuladas en contra de escoltas de la misma entidad, por conductas relacionadas con (i) discriminación a las mujeres protegidas en virtud de su etnia o su labor; (ii) acoso sexual; y, (iii) tratos inadecuados y degradantes<sup>448</sup>.

Respecto a las medidas de protección colectiva, señaló que, si bien no son responsabilidad exclusiva de la Unidad, no se han superado “*dificultades para la articulación institucional entre autoridades locales y nacionales, así como con las comunidades afectadas*”<sup>449</sup>. Lo anterior, resulta especialmente preocupante para la CSMLV por cuanto la demanda superó la capacidad de respuesta de la Unidad Nacional de Protección tanto para valorar su riesgo, como para adoptar medidas.

La CSMLV observa un vacío en la respuesta institucional ante los riesgos en contra de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad advertidos en el marco de las alertas tempranas. Lo expuesto, de una parte, porque no se reportan resultados de la ruta individual dada la incapacidad de individualizar a las personas en riesgo y, de otra, por la falta de implementación de la ruta de protección colectiva<sup>450</sup>.

113. La **Procuraduría General de la Nación** destacó que el PND contempla el fortalecimiento de la respuesta institucional a través de (i) la reingeniería de la UNP y (ii) la construcción de la política pública de respeto y garantías para la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, advirtió que no se trata de una efectiva reestructuración sino de la reorganización de uno de los procesos que desarrolla la UNP. Ligado a ello, tampoco hay claridad en torno a los recursos que se requieren para dar operatividad al programa<sup>451</sup>.

---

<sup>446</sup> Cfr. Intervención de representantes del Pacífico en el marco de la sesión convocada en virtud del Auto 328 de 2021.

<sup>447</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). 48.

<sup>448</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). 48.

<sup>449</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). 40.

<sup>450</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). 45.

<sup>451</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe en cumplimiento de la orden octava del Auto 411 de 2019*. (Enero de 2020). Págs. 9-10.

De igual forma, precisó que el Gobierno Nacional no reportó información acerca de los avances en torno a la ruta de protección colectiva ni sobre la implementación del Decreto 660 de 2018<sup>452</sup>. Tampoco sobre los obstáculos y retos en la implantación de este último<sup>453</sup>. Aunque se haya presentado el PAO, como el eje estructurador de la política y el principal instrumento de respuesta, “no se evidencia cómo se puede hacer seguimiento a la impacto (sic) e implementación del PAO”<sup>454</sup>. Esto, entre otras razones, debido a que “los mecanismos de seguimiento establecidos aun no son operativos”<sup>455</sup>. Lo anterior, a pesar de los mandatos del Decreto 2078 de 2017<sup>456</sup> y las recomendaciones del CERREM.

Precisamente, la Procuraduría señaló como una de las falencias de la respuesta institucional la falta de implementación y de seguimiento de las medidas que corresponden a entidades diferentes de la UNP. Eso se agrava debido a “la inexistencia de las instancias de seguimiento que deberían ser lideradas por el Ministerio del Interior”<sup>457</sup>. En consecuencia, la Procuraduría manifestó que “realizará el correspondiente seguimiento preventivo con el fin de impulsar la superación de las dificultades presentadas”<sup>458</sup>.

En relación con los resultados expuestos por el Gobierno en su informe de diciembre de 2021, la Procuraduría destacó la importancia de desagregar los motivos por los cuales, de 1244 solicitudes presentadas por la población desplazada, 919 no iniciaron la ruta. Especialmente, debido a la remisión de solicitudes a otras entidades. Esta desagregación le permitiría a dicha entidad monitorear y analizar la efectividad de la respuesta institucional<sup>459</sup>.

Finalmente, la Procuraduría manifestó que no se evidencia un avance en la concertación del enfoque diferencial étnico para las comunidades afrodescendientes e indígenas en las rutas de protección individual y colectiva. Tampoco en el fortalecimiento de sus sistemas de autoprotección<sup>460</sup>.

---

<sup>452</sup> “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.

<sup>453</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Pág. 42.

<sup>454</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe en cumplimiento de la orden octava del Auto 411 de 2019”. (Enero de 2020). Págs. 9-10.

<sup>455</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Pág. 39.

<sup>456</sup> “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

<sup>457</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Pág. 42.

<sup>458</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Pág. 42.

<sup>459</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de la Procuraduría General de la Nación en Cumplimiento de las Órdenes del Auto 756 de 2021. (14 de enero de 2022). Pág. 42.

<sup>460</sup> Con relación a este último aspecto, la Procuraduría dijo que: “las garantías de seguridad que se refieren al punto 3.4 del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, para el caso afrocolombiano, si bien el capítulo se refiere a

***d. Conclusión: la Sala Especial observa problemas en el programa de protección que, de no corregirse, derivarán en un bloqueo institucional***

114. El **Auto 373 de 2016** valoró positivamente la implementación del programa de protección. Sin embargo, constató que, debido a la ausencia de una política pública de prevención, aumentaron significativamente el número de solicitudes de protección. Esto derivó en resultados parciales y limitados en la implementación de dicha ruta individual. Por este motivo, la Sala ordenó a la UNP corregir fallas en la respuesta relacionadas con la sostenibilidad del programa, la adecuación de las medidas y el seguimiento de estas.

115. En respuesta, el Gobierno Nacional presentó en el año 2018 el Plan de Acción Oportuna (PAO)<sup>461</sup>. Lo anterior, como mecanismo para articular la respuesta institucional para avanzar en la corrección de las falencias institucionales y de política pública, para asegurar la protección de “*defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas*”<sup>462</sup>. Conforme a ello, la respuesta institucional se basó en el programa de protección a cargo de la UNP. En aquel se encuentran las rutas individual y colectiva de protección<sup>463</sup>.

116. Luego de analizar esta respuesta, la Sala Especial observa diferentes problemas en el programa de protección que, de no corregirse en el corto plazo, pueden generar una parálisis en la respuesta institucional. Siguiendo el **Auto 373 de 2016**, estas problemáticas se relacionan con (i) la cobertura material, seguimiento y sostenibilidad del programa; y, (ii) la adecuación de las medidas.

117. En torno a la **cobertura material del programa**, la Sala advierte que el Gobierno Nacional no demostró un avance en la protección del derecho a la seguridad de la población en situación de desplazamiento forzado. Por el contrario, como se expuso previamente, los indicadores de goce efectivo evidenciaron un retroceso en su garantía. En tal sentido, la Corte encuentra que, a pesar del proceso de reingeniería expuesto por el Gobierno Nacional, persisten problemas que inciden en la valoración del riesgo, así como en la implementación de las medidas de protección en materia individual y colectiva.

---

*las guardias cimarronas, no existe ninguna medida de protección colectiva que fortalezca esta figura de auto protección*”. Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. *Informe étnico Auto 756 de 2021*. (14 de enero de 2022). Págs. 22-24.

<sup>461</sup> De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, esta estrategia incluye: (i) un proceso de reingeniería del programa de protección; (ii) ajustes normativos para eliminar barreras en la valoración del riesgo; (iii) enfocar la respuesta en las medidas de protección colectiva; y, (iv) construir una “*Política Pública Integral para la Garantía de la Defensa de los Derechos Humanos*”. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (2019). Págs. 430. Acerca de la necesidad de formular la política integral, ya se había referido el Ministerio del Interior en: Gobierno Nacional. *Informe para la Audiencia pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018*. (15 de noviembre de 2018). Pág. 79.

<sup>462</sup> Decreto 2137 de 2018.

<sup>463</sup> Reglamentado en el Decreto 1066 de 2015.

117.1. Sobre la **remoción de barreras en la valoración de riesgo**, en el informe anual de 2021, el Gobierno manifestó que la UNP creó Grupos Regionales de Protección y enlaces en diferentes ciudades<sup>464</sup>. No obstante, los grupos se crearon en 2012 y se les asignaron nuevas funciones en 2015 y 2016. Sumado a ello, no hay información precisa acerca de la capacidad de atención de los enlaces y, tampoco se reportaron cambios o el fortalecimiento en los mismos durante 2018 a 2021<sup>465</sup>. Por el contrario, la Defensoría y la Contraloría manifestaron que dichas estrategias no representan mejoras en los tiempos de implementación de las medidas ni en la adecuación de estas a los territorios.

Igualmente, la Procuraduría señaló que no hay información acerca de la descentralización del proceso ni la territorialización de la entidad. Por el contrario, la concentración de las medidas generó demoras en la entrega de las medidas debido a problemas en su traslado desde Bogotá hasta los territorios.

117.2. En cuanto la **implementación de la ruta individual**, los resultados reportados por la Unidad Nacional de Protección evidencian un retroceso en la gestión de la entidad. Según datos de la UNP, en 2019 se presentaron 359 solicitudes, de las cuales hubo retrasos en 62 casos, mientras que, en 2020, se radicaron 311 peticiones, pero en 77 de ellos la respuesta se retrasó<sup>466</sup>. Además, de acuerdo con la CSMLV, la UNP en la vigencia anterior tardó más en evaluar el riesgo: “se tiene que en 2019 fue de 140 días hábiles, mientras que para 2020 (...) fue de 160,45 días hábiles”<sup>467</sup>. Es decir que, a pesar de analizar menos peticiones, se presentaron más retrasos en su respuesta y mayores dilaciones en la valoración del riesgo<sup>468</sup>.

Además, como lo destacó la Contraloría, a pesar de las adecuaciones derivadas de la reingeniería “la implementación de medidas de protección no cuenta con una metodología adecuada para actuar frente a la totalidad de las solicitudes de las personas o comunidades en riesgo o los casos reportados por la Defensoría del Pueblo”<sup>469</sup>. Sumado a ello, el Gobierno en su informe de diciembre de 2021 expuso diferentes barreras que inciden en la demora en la implementación de las medidas. Sin embargo, no son claros los remedios adoptados por la entidad o de qué manera las disposiciones del Decreto 1139 de 2021 permiten superar cada problemática.

---

<sup>464</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 257.

<sup>465</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 257.

<sup>466</sup> Ver: Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. (Agosto de 2020)*. Pág. 230 y - Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 228.

<sup>467</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021. (Radicado el 23 de agosto de 2021)*. 38.

<sup>468</sup> Para la Corte Constitucional, se vulnera el derecho a la seguridad personal cuando la valoración del riesgo no se práctica dentro del plazo establecido en las normas Corte Constitucional. Sentencia T-750 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>469</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta a la honorable Corte Constitucional. Auto 756 de 2021. (Enero de 2022)*. Pág. 134.

117.3. En torno a la **ruta de protección colectiva**, a octubre de 2021, la UNP reportó el conocimiento y la decisión de 1333 solicitudes colectivas<sup>470</sup>. No obstante, y, a pesar de los requerimientos de esta Corporación<sup>471</sup>, la Sala no pudo conocer (i) cuántos casos cuentan con medidas, y (ii) cuántas están vigentes<sup>472</sup>. Igualmente, durante el año 2020, el Ministerio del Interior presentó a la UNP seis informes de seguimiento sobre medidas colectivas<sup>473</sup>. Sin embargo, no hay información acerca de (i) cuál es la demanda de seguimiento; (ii) cuáles fueron los resultados de dichos procesos; y, (iii) qué medidas se adoptaron con ocasión del análisis del CERREM.

117.4. Por otra parte, la CSMLV puso de presente la desconexión entre las dos rutas. Particularmente, al analizar la respuesta a las alertas del SAT, encontró que la UNP centró su respuesta en la ruta individual. Con ello desconoció los riesgos advertidos por la Defensoría en sus alertas y que se focalizaron en grupos sociales concretos<sup>474</sup>. Al respecto, aunque el Gobierno Nacional estableció la necesidad de fomentar las medidas de protección colectiva<sup>475</sup>, la UNP señaló la imposibilidad de implementar la ruta colectiva en el marco del análisis de situaciones particulares<sup>476</sup>.

En tal sentido, esta Sala Especial reafirma la obligación de activar la ruta individual cuando, en el marco de análisis de situaciones particulares o en el marco de escenarios de articulación interinstitucional (CIPRAT, Consejos de Seguridad, entre otros), se evidencie que el riesgo trasciende la esfera particular<sup>477</sup>.

117.5. Finalmente, la Defensoría, la Contraloría y la CSMLV llamaron la atención acerca de la falta de articulación interinstitucional entre autoridades locales y la UNP en materia de protección. Al respecto, la respuesta

---

<sup>470</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021*. (3 de noviembre de 2021). Pág. 10.

<sup>471</sup> Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>472</sup> El informe anual de 2021 menciona que: “*ASCSUCOR-ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DEL SUR DE CÓRDOBA – Población de excombatientes del Algeciras Huila, cuentan con diagnóstico de riesgo; y con Plan de Prevención y autoprotección las organizaciones sociales (sic). Comunidad de Micoahumado. (Sur de Bolívar), Fundación Cordoberxia (Córdoba), Fundación Mujer con Valor (Cauca) Marcha Patriótica del Cauca, Ruta Pacífica de Mujeres del Valle del Cauca, San José de Uré, Tarra, Asodesbona, las cuales se suman al grupo de organizaciones que continuamos asistiendo desde 2016 hasta 2020, alcanzando un total de veintitrés (23) entre Organizaciones Sociales (Ríos Vivos, Alto Mira y Frontera, Ordeurca, Joel Sierra, Amudelhuala, Marcha Patriótica y Asodesbona Cauca y Ruta Pacífica de Mujeres Valle del Cauca, San José de Uré Córdoba) y Juntas de Acción Comunal (JAC Valle del Cauca, JAC Cúcuta, JAC Meta, JAC Tarra), para atender de manera permanente en materia de Gestión Preventiva del Riesgo*”. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Págs. 283-283.

<sup>473</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021*. (3 de noviembre de 2021). Pág. 14.

<sup>474</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). 45.

<sup>475</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. (2019). Pág. 435.

<sup>476</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021*. (3 de noviembre de 2021). Pág. 5.

<sup>477</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-666 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); y, Autos 266 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinoza) y 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

gubernamental no expuso qué medidas en concreto adoptó para atender dicha falencia.

117.6. En materia de la **sostenibilidad del programa de protección** la Sala comparte la preocupación de la CSMLV y la Contraloría General de la República. Como se indicó anteriormente, en la ruta individual esta Corporación observó que, incluso ante menor demanda, la UNP tardó más tiempo en implementar las medidas de protección. Esta situación se encuentra agravada debido a que, como lo destacó el Gobierno Nacional, las dinámicas del conflicto armado y la violencia no solo persisten, sino que además se agudizaron, lo cual generó un incremento en las solicitudes de protección<sup>478</sup>.

Igualmente, en relación con la ruta colectiva, la CSMLV advirtió que, de no adoptarse correctivos, la demanda puede llegar a superar la capacidad de respuesta de la Unidad Nacional de Protección tanto para valorar el riesgo, como para adoptar medidas. Para evidenciar este riesgo, la Comisión presentó los siguientes resultados:

Años	Solicitudes	Evaluaciones de Riesgo	Planes adoptados y vigentes
2017	108	20	9
2018	359	76	34
2019	292	70	38
2020	Sin información	50	40
2021	Sin información	53	6

CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021.* (Radicado el 23 de agosto de 2021). Pág. 40.

De conformidad con lo expuesto, la UNP reconoce como principales retos, entre otros, la necesidad de: (i) contar con personal suficiente e idóneo; (ii) fortalecer sus recursos, particularmente financieros; y, (iii) mejorar la sinergia entre las entidades con responsabilidades en materia de protección individual y colectiva. Precisamente, dentro de los factores que incidieron en el cumplimiento de las medidas colectivas, la Unidad señaló la falta de recursos para tales propósitos. Sobre el particular, aunque se enunciaron diferentes adecuaciones institucionales y la formulación del Decreto 1139 de 2021, el Gobierno Nacional aún es renuente en precisar de qué manera el programa cumple con el principio de coherencia a efectos de determinar la sostenibilidad del programa.

117.7. La Sala Especial también advierte la **ausencia de información** acerca de la gestión de la UNP e **inconsistencias en los resultados reportados**. Al respecto, esta Sala requirió en diferentes oportunidades al Gobierno Nacional debido a que los datos expuestos en los informes anuales resultaban incompletos e insuficientes para analizar la respuesta institucional<sup>479</sup>. Una situación similar

<sup>478</sup> Unidad Nacional de Protección. *Respuesta a requerimiento al Gobierno Nacional respecto del informe anual 2021.* (3 de noviembre de 2021). Pág. 6.

<sup>479</sup> Cfr. Corte Constitucional. Autos 156 de 2020 y 756 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



fue advertida por la CSMLV<sup>480</sup>. No obstante, estos problemas persistieron en las respuestas gubernamentales. La falta de respuesta incide negativamente en el seguimiento e impacta en la superación del ECI.

118. Por otra parte, en relación con la **adecuación de la respuesta institucional**, la Sala Especial valora positivamente la formulación del protocolo para la valoración del riesgo indígena y el programa integral de garantías para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos.

Sin embargo, no hay información acerca de la implementación de estos mecanismos, la adecuación de las medidas al contexto local, los resultados en la mitigación de los riesgos específicos que afrontan estos grupos o el impacto en el goce efectivo de sus derechos. Por el contrario, la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos insiste en la falta de adecuación de las medidas y diálogo informado con las comunidades para establecer una respuesta efectiva. Tampoco hay información acerca de cómo las rutas individuales o colectivas garantizan la protección de las comunidades afrodescendientes ante los riesgos específicos que padecen y que fueron identificados por esta Corporación<sup>481</sup>.

118.1. En torno a la implementación de las *presunciones de riesgo extraordinario y de riesgo extraordinario de género*, el Gobierno reportó la activación de dichos mecanismos en 543 casos durante el año 2020. Sin embargo, más allá de esta cifra, la UNP no explicó qué presunción implementó en concreto lo cual evidencia una falta de sensibilidad y suficiencia de los mecanismos de seguimiento. Esto tiene especial incidencia en la valoración que realiza esta Corporación, en la garantía de los derechos de las mujeres y líderes, y en la protección del derecho a la defensa de los derechos humanos.

118.2. Finalmente, la Sala destaca las denuncias formuladas (i) en contra de los escoltas de la UNP; y (ii) sobre el posible incumplimiento de las presunciones de riesgo establecidas para la protección de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos<sup>482</sup>. En torno a esto último, la Unidad Nacional de Protección no reportó resultados acerca de su cumplimiento. Por el contrario, la CSMLV advierte “*la disminución significativa de las valoraciones de riesgo de líderes, que son reconocidas por su labor en territorios con Alertas Tempranas como Antioquia y Cauca*”<sup>483</sup>. Lo anterior, preocupa especialmente

---

<sup>480</sup> Especialmente se identificaron falencias y vacíos en la información relacionada con: (i) analizar los indicadores dispuestos en el CONPES 3726 sobre el porcentaje de medidas para víctimas y mujeres en riesgo extraordinario, extremo o inminente; (ii) la aplicación del enfoque de género en casos de “*personas que no encajan en los modelos de feminidad y masculinidad dominantes*”; (iii) las acciones promovidas para implementar de manera oportuna los planes colectivos en coordinación con autoridades étnicas; y (iv) el número de solicitudes de protección colectiva. Igualmente, se advirtieron inconsistencias en el porcentaje de estudios de nivel de riesgo para mujeres con y sin medidas.

<sup>481</sup> Corte Constitucional. Autos 005 de 2009, 073 de 2014 y 266 de 2017.

<sup>482</sup> Presunciones de riesgo extraordinario (Auto 200 de 2007) y de riesgo extraordinario de género (Auto 098 de 2013) en la identificación, valoración del riesgo, definición, aplicación y seguimiento de las medidas de protección.

<sup>483</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). 48.

a la Sala Especial ante las denuncias de posibles fallas en la aplicación de estas presunciones y la ausencia de medidas de emergencia.

119. De conformidad con lo expuesto, la Sala Especial reconoce los diferentes ajustes instituciones de la Unidad Nacional de Protección, así como la reducción de los tiempos empleados para dar trámite a las solicitudes. También los diálogos con otras entidades a efectos de mejorar el cruce de información. No obstante, esta Corporación evidenció un retroceso en el porcentaje de medidas que son implementadas dentro de los términos dispuestos para ello. Igualmente, constató la persistencia de problemas en relación con la cobertura material de programa de protección y la adecuación de las medidas.

Por estos motivos, la Corte llama la atención del Gobierno Nacional acerca de la necesidad de adoptar correctivos para resolver las problemáticas recién expuestas. De lo contrario, estará en riesgo la sostenibilidad del programa de protección como resultado de la agudización del conflicto y la violencia generalizada; y, el aumento en el número de solicitudes individuales y colectivas de protección. Este escenario de **parálisis institucional** generaría una vulneración masiva de los derechos fundamentales, tanto de la población desplazada, como de los demás beneficiarios del programa.

En tal virtud, si no se adoptan medidas adecuadas y urgentes para revertir dichas falencias, la Sala Especial advierte un eventual **bloqueo institucional** por cuanto “*la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente*”<sup>484</sup>.

#### *e. Medidas a adoptar*

120. En virtud de lo expuesto, la Sala Especial ordenará al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección **ajustar la ruta de protección colectiva** para que la Unidad pueda activar de oficio este mecanismo. Lo anterior, en aquellos casos en que se evidencia que el riesgo trasciende la esfera particular, ya sea en el marco del análisis de situaciones individuales o en escenarios de articulación interinstitucional (CIPRAT, Consejos de Seguridad, entre otros). El cumplimiento de esta orden deberá ser acreditado por el Ministro del Interior en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la comunicación de este auto.

121. Igualmente, la Sala ordenará al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la directora del Departamento Nacional de Planeación, formulen **un plan de fortalecimiento del programa de protección** dirigido a corregir las problemáticas expuestas por los organismos de control<sup>485</sup>;

<sup>484</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.4.(i).

<sup>485</sup> Ver fundamentos: 107 a 111 del presente auto.

y, los problemas identificados por esta Corporación en materia de (i) cobertura material, seguimiento y sostenibilidad del programa; (ii) la adecuación de las medidas; y, (iii) la implementación de las ruta individual y colectiva.

Para la construcción del plan del que trata la presente orden, el Gobierno Nacional deberá: (i) formular un diagnóstico de necesidades del programa de protección, que incluya las problemáticas identificadas en la presente decisión. Con fundamento en aquel; (ii) establecer objetivos, metas, estrategias y acciones a ejecutar, dirigidas a superar las problemáticas identificadas. De igual manera; (iii) precisar los recursos y fuentes de financiación de aquellas; y, (iv) los componentes sobre los cuales se priorizará la gestión administrativa. Adicionalmente; (v) fijar un cronograma para la ejecución del plan, en el que se indiquen los responsables de cada acción. Por último, este deberá contar con; (vi) un sistema de seguimiento y evaluación, que incluya indicadores de proceso, de producto y de resultado.

122. El Ministerio del Interior deberá allegar, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la comunicación de este auto, el **plan de fortalecimiento del programa de protección**. Junto a este plan, deberá presentar un informe complementario, que contenga la relación de:

- i. La estimación de la demanda del programa en cada vigencia y en número de medidas de protección disponibles para cubrir dicha demanda, con base en los recursos dispuestos para tales efectos. Lo anterior, tanto en su dimensión individual, como colectiva.
- ii. La incidencia de los enfoques diferenciales (de género y diversidad sexual, étnico, etario y de discapacidad) y territorial en la planificación y la programación de la población objetivo.
- iii. Los indicadores de resultado dispuestos para medir el impacto del programa en el goce efectivo de los derechos de la población objetivo.
- iv. El impacto de los programas en la superación de las causas que dieron origen al riesgo extraordinario, extremo e inminente de la población objetivo.
- v. Los mecanismos de focalización dispuestos en el programa, para evitar prácticas inconstitucionales derivadas de la discriminación de solicitantes de protección.

123. Debido al vacío advertido por la CSMLV en torno a la respuesta de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, se ordenará al Ministro del Interior<sup>486</sup> y al Director de la Unidad Nacional de Protección que, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, formulen un **protocolo de respuesta** para que, en

---

<sup>486</sup> En tanto coordinador de la política de prevención y protección, así como Secretaría Técnica del CIPRAT.

aquellos eventos en que se profiera una alerta temprana y se adviertan casos de riesgo extraordinario o extremo, se activen las rutas previstas en el programa de protección.

Este protocolo deberá ser presentado a la Sala Especial en un término de cuatro (4) meses contados desde la comunicación de este auto. Al término del primer semestre de su implementación, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá presentar un informe sobre el cumplimiento del protocolo. Para ello, deberá reportar qué rutas se activaron en virtud de las alertas tempranas; cuántas personas o colectivos demandaron medidas de protección; y, cuántos de ellos accedieron a medidas de protección. Igualmente, deberá indicar las causas que impidieron que los peticionarios no iniciaran la ruta de protección. Finalmente, deberá informar sobre el cumplimiento o incumplimiento de las entidades responsables de las medidas de protección, lo cual incluye a las autoridades diferentes a la Unidad Nacional de Protección.

124. Por otra parte, dado que la ruta de protección individual presenta un vacío en materia de enfoque diferencial, se ordenará al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección formular un **documento técnico** que contenga los criterios para la incorporación efectiva del enfoque diferencial de género y diversidad sexual y étnico en el programa de protección. Este documento deberá ser presentado a la Sala Especial en un término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia.

125. Dadas las inconsistencias advertidas en la información reportada por la Unidad Nacional de Protección, la Sala Especial ordenará al Contralor General de la República realizar una auditoría de cumplimiento a la Unidad Nacional de Protección. Puntualmente, respecto al programa de protección a su cargo para la garantía de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad de la población en riesgo extraordinario o extremo. Igualmente, solicitará al Contralor informar a esta Corporación los resultados de dicha labor.

*iv. Respuesta institucional al cambio de contexto generado por la pandemia*

126. Mediante **Auto 145 de 2020**, esta Corporación advirtió cómo la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 tuvo un impacto directo sobre la situación de vulnerabilidad que afrontan las víctimas del desplazamiento forzado<sup>487</sup>. Con ocasión de esta providencia, la Sala fue informada acerca del grave contexto de riesgo que afrontan diferentes comunidades, como resultado de la coyuntura sanitaria.

---

<sup>487</sup> En esta decisión, la Sala Especial exhortó al Gobierno Nacional para que, en las medidas que adopte para conjurar la crisis social y económica derivada de la pandemia, garantice: (i) el respeto al deber de distinción entre las medidas de política social, de atención humanitaria y de reparación; y (ii) el derecho a la igualdad material y no discriminación de la población desplazada en el acceso a la oferta institucional del Estado destinada a atender los efectos de la emergencia sanitaria. Corte Constitucional. Auto 149 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Por lo anterior, el **Auto 357 de 2020** convocó una sesión técnica con el propósito de abordar, entre otros factores, los riesgos y vulneraciones a los derechos individuales y colectivos que se habrían acentuado en el marco de dicha emergencia sanitaria<sup>488</sup>.

En tal virtud, en la presente sección, la Sala Especial evaluará las medidas dispuestas por la Administración para mitigar el riesgo de desplazamiento y atender los cambios en las dinámicas derivadas de la pandemia. Para ello empleará los parámetros de adaptación y flexibilización de los instrumentos de la política pública.

*a. Obligación de adaptar y flexibilizar las medidas de prevención y protección en el contexto de la pandemia*

127. En el **Auto 811 de 2021**, la Sala Especial analizó la continuidad de las medidas de atención y asistencia a través de la adaptación y flexibilización de los procesos asociados a la implementación de la política pública dispuesta para la población en situación de desplazamiento forzado en el contexto de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19<sup>489</sup>. En este marco de referencia, la Sala Especial analizará la continuidad de las medidas de prevención y protección en el escenario de la pandemia.

Particularmente, la Sala se concentrará en la respuesta institucional para la prevención del reclutamiento de los menores de edad. Lo anterior, por cuanto los representantes de la población, los organismos de control y los acompañantes del proceso en las sesiones técnicas informativas de 2020 y 2021<sup>490</sup>, advirtieron cómo dicha circunstancia se agravó en estos años. En especial, producto no solo de la violencia y el conflicto en las zonas de emergencia recurrente, sino también como resultado de las dificultades de los menores de edad para continuar su proceso educativo en el contexto de las medidas de aislamiento para prevenir la propagación del COVID-19<sup>491</sup>

Este análisis adquiere especial relevancia dentro del proceso de seguimiento que adelanta esta Corporación debido a la relación causal entre el desplazamiento forzado y el reclutamiento, uso y utilización de las niñas, los niños y los adolescentes<sup>492</sup>.

---

<sup>488</sup> Corte Constitucional. Auto 357 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>489</sup> En dicha providencia también analizó la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el acceso a los programas sociales del Estado, en el marco de la emergencia sanitaria y las medidas de reactivación económica.

<sup>490</sup> Cfr. Corte Constitucional. Autos 357 de 2020 y 328 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>491</sup> Cfr. Intervenciones de la ONIC y el ACNUR en la sesión del 19 de octubre de 2021 e intervenciones de algunos representantes de la población en la sesión reservada de 2021.

<sup>492</sup> Sobre este particular, ver el diagnóstico fáctico expuesto en la sección ii del apartado A.

### ***b. Respuesta gubernamental***

128. El Gobierno Nacional indicó que, en el contexto de la pandemia, la respuesta institucional en materia de prevención y protección se realizó a través de los mecanismos expuestos en las secciones precedentes<sup>493</sup>. Para ello, las entidades del orden nacional reportaron la implementación de mecanismos virtuales<sup>494</sup> y la adopción de protocolos de bioseguridad<sup>495</sup>. Al respecto, destacó los casos de la Fuerza Pública y el ICBF<sup>496</sup>.

129. Por otra parte, en relación con la garantía del derecho a la educación de los menores de edad, el Ministerio de Educación y la Unidad para las Víctimas realizaron un diagnóstico con las Mesas Departamentales de Víctimas sobre necesidades educativas de la población víctima. En este proceso identificaron: (i) la falta de conectividad; (ii) la intermitencia del servicio de energía eléctrica; (iii) las limitaciones de circulación en los territorios como medida adoptada en el marco de la emergencia sanitaria; y (iv) el recrudecimiento de las acciones violentas por los grupos armados ilegales. Estos factores, en algunos casos, impidieron la distribución y recolección de guías de trabajo para el desarrollo de los programas educativos. Los resultados fueron socializados con las Secretarías de Educación certificadas para que dichas necesidades fueran atendidas<sup>497</sup>.

---

<sup>493</sup> Estas acciones se concentraron en: (i) la asesoría y acompañamiento a las entidades territoriales en la formulación y/o actualización de los Planes Integrales de Prevención; (ii) la convocatoria a Comités Territoriales de Justicia Transicional y Subcomités Territoriales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición; y, (iii) la implementación de la Política Pública de Prevención, respecto de la cual se informó principalmente sobre acciones de fortalecimiento institucional a las entidades territoriales. Adicionalmente, (iv) la Unidad para las Víctimas presentó como medida de prevención temprana la atención de emergencias humanitarias por desplazamientos masivos y confinamientos.

<sup>494</sup> Especialmente para el desarrollo de asistencias técnicas, como el DNP, el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y el Grupo Acción Integral Contra Minas Antipersonal de Presidencia de la República (AICMA). Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 217 y 305.

<sup>495</sup> “aún en medio de la emergencia sanitaria derivada por el Covid-19, declarada mediante la Resolución 385 de 2020, el Gobierno Nacional siguió trabajando en aras de garantizar los derechos de la población desplazada en Colombia, por lo que en medio de la coyuntura sanitaria se ha venido contando con un permanente contacto, implementándose medidas para atender a la población, por lo que se crearon estrategias que permitieran el trabajo articulado, mediante la virtualidad y de acuerdo con la evolución de la pandemia y la adopción de los protocolos de bioseguridad, se fue avanzando paulatinamente haciendo presencia en el territorio nacional”. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Págs. 217 y 218.

<sup>496</sup> En el caso de la Fuerza Pública se mencionó el “*Plan de Contingencia para Mitigar la Amenaza de la Pandemia ‘PANDORA-COVID19’*”. En el caso del ICBF se reportaron diferentes medidas, de las cuales se destaca el “*lineamiento técnico de la atención a la primera infancia con orientaciones técnicas y operativas, transitorias y excepcionales para la prestación de los servicios mientras dure la emergencia sanitaria por causa del COVID19*” para la estrategia “Mis Manos te Enseñan”, donde se buscó “*acompañar a las familias colombianas para que los días de aislamiento preventivo se conviertan en grandes oportunidades de vivir experiencias enriquecedoras*”. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 264 y 289.

<sup>497</sup> Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Págs. 356-357.

Respecto de los riesgos asociados a la “*afectación y revictimización por resurgimiento de actores armados al margen de la Ley con presencia en los territorios*”, el Ministerio de Educación indicó que formuló el componente de educación preescolar, básica y media en el Plan de Acción para la “*Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes*”. Dicho plan tiene por objetivo promover el acceso y permanencia en entornos educativos seguros<sup>498</sup>. Esta entidad también anunció que en el año 2021 implementaría un proyecto interinstitucional para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra menores de edad en 86 municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET). Lo anterior, donde el Gobierno Nacional identificó niveles alto y medio de índice de riesgo de reclutamiento de la CIPRUNNA<sup>499</sup>.

Sumado a lo anterior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales como Secretaría Técnica del CIPRUNNA, destacó la formulación de la “*Línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO)*”. De forma concreta, reportó el desarrollo de diferentes reuniones de socialización de dicha intervención del Gobierno Nacional<sup>500</sup>.

### *c. Observaciones de los demás intervinientes en el proceso*

130. Respecto de la adaptación de los procedimientos para activar la respuesta institucional en la coyuntura sanitaria, **el ACNUR** destacó el desarrollo de sesiones virtuales del Subcomité Nacional de Prevención y Protección<sup>501</sup>. No obstante, esta agencia y **la Organización Nacional Indígena de Colombia** (en adelante ONIC) también llamaron la atención sobre la necesidad de disponer de herramientas de comunicación para activar la respuesta oportuna ante contingencias. Esto por cuanto, la activación de los mecanismos a través de canales de comunicación y tecnologías de la información en los territorios que afrontan contextos de violencia y conflicto armado adquiere relevancia especial para prevenir y repeler riesgos en algunas de las poblaciones afectadas<sup>502</sup>.

---

<sup>498</sup> El Ministerio de Educación señaló que “*Este plan se proyecta hasta el año 2022, en el cual fueron priorizados para la atención interinstitucional 181 municipios y 3 corregimientos categorizados como de mayor riesgo, estos municipios se encuentran ubicados en 47 Entidades Territoriales Certificadas (ETC)*”. Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Pág. 359.

<sup>499</sup> Dicho proyecto se desarrolla de forma conjunta por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, y el Ministerio de Educación, con asistencia técnica de UNICEF y OIM. Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Págs. 359-360.

<sup>500</sup> Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Documento anexo 6.

<sup>501</sup> Intervención de ACNUR en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020. Auto 357 de 2020.

<sup>502</sup> Lo anterior, no solo permitiría a las comunidades alertar riesgos y amenazas, sino que también permitiría promover la presencia del Estado en los territorios. Ver las intervenciones de la ONIC y el ACNUR en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020, minutos 105-106 y 227-229, respectivamente.

131. Paralelamente, **los organismos de control** advirtieron que, a pesar de los mecanismos de coordinación entre el Ministerio del Interior y las entidades territoriales, persistieron limitaciones de los planes de prevención, protección y contingencia para operar efectivamente en la emergencia. Lo anterior, obedece a que los procedimientos previstos para activar la respuesta institucional (i) son insuficientes para atender los factores de riesgo estructurales<sup>503</sup>; y (ii) no cumplen con diferentes criterios de racionalidad<sup>504</sup>.

Sobre este último aspecto, la **Defensoría del Pueblo** advirtió que los Planes Integrales del Prevención y Protección<sup>505</sup> (i) incumplen el principio de coherencia, debido a su desfinanciación<sup>506</sup>. Además, (ii) aun cuando el Ministerio del Interior brinda asistencia técnica, evidencia que la ausencia de recursos de las entidades territoriales genera limitaciones para ejecutar los planes y, en consecuencia, su impacto real en la prevención de los riesgos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad es muy limitado<sup>507</sup>.

Sumado a ello, la Defensoría llamó la atención acerca de (iii) la ausencia de una ruta para las entidades territoriales con menor capacidad institucional y financiera<sup>508</sup>. Igualmente, identificó que (iv) a nivel municipal no se incorporan las Alertas del SAT en los PIPP, o no adoptan medidas de emergencia acordes a dichos informes<sup>509</sup>. Ejemplo de lo anterior son las alertas relacionadas con el

---

<sup>503</sup> De acuerdo con la Defensoría, la respuesta es insuficiente por parte de los entes territoriales “cuyas medidas no son eficaces, por no decir inanes, frente al [desarrollo] de la dinámica del conflicto, dinámica que de alguna forma encuentra manera de ser prevista y alertada, y aún así se actúa a posteriori o cuando son requeridas por algún órgano de control”. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 114. También: Cfr. Intervención de la Defensoría del Pueblo en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020, minuto: 175.

<sup>504</sup> Algunos de estos planes no cuentan, entre otros aspectos con: (i) presupuesto suficiente, lo cual genera una atención insuficiente y tardía a pesar del sistema de corresponsabilidad; (ii) medidas específicas, sino que hacen parte de las medidas ordinarias de las entidades, lo cual se observa especialmente en materia étnica donde la respuesta no es adecuada; (iii) cobertura material suficiente acorde con el espectro fáctico de violación de derechos. Al respecto, ver las intervenciones de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020.

<sup>505</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Págs. 14-24.

<sup>506</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 13.

<sup>507</sup> Al respecto, el Ministerio Público señaló que, “[a] pesar de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, no se logran PREVENIR el desplazamiento forzado y el confinamiento. Coinciden las zonas en donde se presentan estos hechos vulneratorios con la emisión de advertencias por parte de la DP [Defensoría del Pueblo]”. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Págs. 14-24.

<sup>508</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 14.

<sup>509</sup> La Defensoría presentó como ejemplo la Alerta Temprana 024 de 2019 sobre los municipios de Ábrego y La Playa de Belén (Norte de Santander). A pesar de presentar esta alerta al Ministerio del Interior y demás autoridades responsables, se registraron dos eventos: (i) el 4 de febrero de 2020 se presentó el desplazamiento de 236 personas en Ábrego; y (ii) el 5 de febrero de 2020 se consumó el confinamiento de la población de los municipios de La Playa de Belén y Hacarí y la comunidad Unión Campesina del municipio de Ábrego. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Pág. 13 y 113.



impacto de la pandemia en el contexto humanitario<sup>510</sup>. Además, (v) estos instrumentos se formulan o actualizan de manera tardía. Tal situación incide en su incorporación en los planes de desarrollo municipales y departamentales. Esto, por cuanto la formulación normalmente toma más de un semestre y, una vez aprobados, no suelen ajustarse a las dinámicas cambiantes<sup>511</sup>.

132. De acuerdo con los intervinientes en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020, estos problemas afectan especialmente a (i) las *comunidades ubicadas en territorios con limitadas capacidades administrativas y presupuestales*, y que están ubicadas en zonas de difícil acceso geográfico<sup>512</sup>. También tienen un impacto particular sobre (ii) los *grupos étnicos*, debido a que los planes para salvaguardar a las comunidades se encuentran aún en fase de concertación y, a su vez, no es claro cómo se abordan los factores de riesgo específicos que afrontan tales poblaciones. Tampoco es clara la ruta de la activación de los mecanismos de protección colectiva para estos grupos en la política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado<sup>513</sup>.

133. De otra parte, en relación con el riesgo de reclutamiento, **la Defensoría del Pueblo, la ONIC y el ACNUR** advirtieron cómo, en el contexto de las medidas adoptadas para mitigar la propagación del COVID-19, las alternativas no presenciales de los servicios educativos presentaron limitaciones, especialmente en las áreas rurales. Lo anterior, principalmente por las siguientes causas: (i) la falta de internet, de energía eléctrica y de dispositivos de comunicación; y, (ii) las fallas en la implementación de alternativas para continuar procesos escolares como las guías educativas, que no llegaron a muchas comunidades<sup>514</sup>.

---

<sup>510</sup> Cfr. Alerta Temprana de Inminencia N. 18 de 2020, así como las alertas que reiteran el contexto advertido o la concreción de los riesgos, tales como: 001 (Caquetá, Cauca y Putumayo), 004 (Norte de Santander), 005 (Vichada), 010 (Bogotá y Cundinamarca), entre otras.

<sup>511</sup> Esta situación también se presenta para los Planes de Contingencia. Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020). Págs. 14-15, y 113 - 115.

<sup>512</sup> Cfr. Intervenciones de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y el ACNUR en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020. Sobre este aspecto se pronunció previamente la Sala respecto de la atención a las emergencias 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*”. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 2.2.1 (ii).

<sup>513</sup> Cfr. Intervenciones de la Defensoría del Pueblo y Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020. Ver: minutos 166 a 180 y 190 a 193, respectivamente. Algunos de los participantes en la audiencia reservada, llamaron la atención sobre la ausencia de medidas que respondan de manera real a los riesgos que afrontan los grupos étnicos en el marco del Plan de Acción Oportuna adoptado en el Decreto 2137 de 2018. Sesión Técnica Reservada. Información aportada por algunos de los participantes.

<sup>514</sup> La ONIC destacó en relación con la conectividad que, “*para el caso de los pueblos indígenas (...) según el censo del año 2018, las posibilidades de conectividad en los territorios indígenas no les alcanza sino únicamente en 6.4%*”. En la misma línea, ACNUR identificó, a partir de la consulta con comunidades desplazadas, que las limitaciones para el desarrollo de actividades escolares se generó principalmente por la imposibilidad de acceder a internet, imprimir las guías enviadas por los profesores y enviar las tareas. En línea con lo expuesto, la ONIC propuso la adopción de una política real de conectividad que permita a la población acceder a plataformas de educación virtual, así como la adecuación del sistema educativo en cumplimiento de estándares de bioseguridad para retomar la asistencia presencial. Documento de intervención de la ONIC en el marco de la sesión técnica. Pág. 13.

En tal sentido, al analizar la oferta del Gobierno Nacional para la prevención del reclutamiento, la CSMLV advirtió que la de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales “*no cuenta con un despliegue territorial de su oferta, adecuado a las dimensiones y características de esta conducta vulneratoria en el país*”<sup>515</sup>. Además, en torno a la asistencia técnica de los gobiernos locales, precisó que: “*la mayoría de las administraciones locales refieren desconocer las acciones desarrolladas en los territorios*”. Por tal motivo, la conformación de los Equipos de Acción Inmediata<sup>516</sup> tiene escasos resultados “*principalmente debido a que la conformación de estos se formaliza a través de un decreto municipal*”<sup>517</sup>.

Estas limitaciones se asocian con la desescolarización de niños, niñas y adolescentes que, privados de la asistencia a las escuelas como espacios tradicionales de protección, afrontan riesgos acentuados de reclutamiento, uso y utilización en contextos de violencia y conflicto armado<sup>518</sup>. En este sentido, las comunidades refieren que la pandemia propició la deserción escolar y un incremento en el reclutamiento de jóvenes. Esta situación derivó en desplazamientos forzados de las familias que afrontan estas amenazas<sup>519</sup>.

***d. Conclusión: la respuesta institucional en materia de prevención no fue flexible ni se adaptó a las dinámicas generadas por la pandemia***

134. La propagación del COVID-19 tuvo diferentes repercusiones tanto en las dinámicas de riesgo y del conflicto, como en la respuesta institucional asociada a la prevención y protección de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad. Sin embargo, a partir de la información expuesta, la Sala concluye que los Planes Integrales de Prevención y Protección –aunque estén diseñados

---

<sup>515</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). Pág. 46.

<sup>516</sup> “*El Equipo de Acción Inmediata (EAI), es la instancia operativa de articulación interinstitucional para la caracterización de amenazas contra NNA habitantes de un territorio, así como de la acción en contingencia en aquellos casos de riesgo inminente de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual, por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados; así mismo, se encarga de realizar el ajuste, seguimiento y evaluación de las Rutas de Prevención Urgente y en Protección del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra NNA, por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados*”. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020*. (8 de junio de 2021). Pág. 279.

<sup>517</sup> CSMLV. *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021*. (Radicado el 23 de agosto de 2021). Pág. 46.

<sup>518</sup> Sobre la situación de desescolarización y reclutamiento, la Defensoría del Pueblo destacó la ocurrencia de estos hechos especialmente en la subregión del San Juan en el Chocó. Cfr. Defensoría delegada para los derechos de la población en movilidad humana. *Análisis del informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 149 de 2020*. Págs. 33-34. ACNUR también manifestó especial preocupación sobre el incremento de reclutamiento, uso y utilización de los niños, niñas y adolescentes, razón por la cual llamó la atención sobre la necesidad urgente de adoptar medidas alternativas e innovadoras de prevención de estos hechos, teniendo en cuenta que los espacios protectores de las escuelas se encuentran limitados en el contexto actual. Intervenciones en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020. Auto 357 de 2020. Sobre las limitaciones de acceso a internet para las comunidades campesinas y la población que habita en zonas rurales, también se informó a la Sala como un factor relacionado con la deserción escolar, que se agrava en el escenario de educación no presencial. No obstante, también adquiere relevancia que, en el contexto de crisis humanitarias, también se reportan enfrentamientos entre grupos armados cerca de los colegios en territorios del departamento del Cauca. Sesión Técnica Reservada de 2021. Información aportada por algunos participantes. Intervención de representantes del Pacífico en el marco de la sesión convocada en virtud del Auto 328 de 2021.

<sup>519</sup> Situación Guapi, Timbiquí. López de Micay (Cauca). Intervención de representantes del Pacífico en el marco de la sesión convocada en virtud del Auto 328 de 2021.

para contextos de emergencia— no se adaptaron y fueron insuficientes para mitigar a los riesgos de desplazamiento forzado. Tampoco respondieron a hechos reiterados de emergencias humanitarias que se acentuaron en el contexto de la pandemia.

Por otra parte, esta Corporación encuentra que la información expuesta por el Gobierno Nacional en torno a la adopción de medidas específicas para la atención del riesgo de reclutamiento de menores de edad presenta una serie de vacíos que inciden en la valoración de la respuesta institucional. En tal virtud, la Sala solicitará a las entidades responsables profundizar en los resultados de las gestiones adelantadas.

135. **Respuesta a los cambios en las dinámicas de riesgo:** de acuerdo con la Alerta Temprana de Inminencia del 30 de abril de 2020, la Defensoría del Pueblo advirtió a la CIPRAT sobre la necesidad de adoptar medidas a nivel local para que: (i) reconozcan el escenario de riesgo que se intensificó en sus territorios con ocasión de la emergencia sanitaria; (ii) focalicen medidas de prevención del contagio y atención en la salud de la población vulnerable ante el conflicto (especialmente en aquellas zonas sobre las cuales se profirieron alertas tempranas); y, (iii) concentren la atención en los territorios, particularmente con el suministro de alimentos, medicamentos y demás bienes indispensables para la supervivencia de la población civil<sup>520</sup>.

136. Al respecto, si bien el Ministerio del Interior reportó múltiples jornadas de asistencia técnica y el desarrollo de diferentes instrumentos pedagógicos (e.g. cartillas), no explicó de qué manera los PIPP contribuyeron en la mitigación o contención de las situaciones de riesgo advertidas o la prevención definitiva de los riesgos. Tampoco se refirió acerca de los informes del Sistema de Alertas Tempranas. En especial, sobre aquellas que avisaron cambios en el contexto como consecuencia de la pandemia<sup>521</sup>. Adicionalmente, no hay información acerca de acciones dirigidas a corregir las falencias y vacíos recién descritos en los PIPP.

137. Por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil en el marco de las sesiones de 2020 y 2021<sup>522</sup> y la Defensoría del Pueblo en sus informes<sup>523</sup> afirmaron que las citadas Alertas Tempranas fueron desconocidas. En consecuencia, señalaron que se concretaron los riesgos advertidos, como se refleja en el número de desplazamientos masivos, confinamientos y reclutamiento de menores de edad. Lo anterior, puede observarse en la siguiente tabla donde se incluyen el número de Alertas (AT), eventos de desplazamientos

---

<sup>520</sup> Defensoría del Pueblo. Alertas Tempranas de Inminencia N. 18 de 2020. Págs. 19-20.

<sup>521</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo. Alertas Tempranas de Inminencia N. 15 y 18 de 2020.

<sup>522</sup> Cfr. Intervenciones de la ONIC en la sesión del 19 de octubre de 2020 (convocada en virtud del Auto 357 de 2020) e intervenciones de las organizaciones del Pacífico Colombiano en la sesión informativa citada mediante el Auto 328 de 2021.

<sup>523</sup> Defensoría del Pueblo. *DOCUMENTO I DE ANÁLISIS: Política pública de atención, prevención y registro población desplazada / Políticas étnicas / persistencia del ECI*. (26 de agosto de 2020) y Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las Dinámicas de Desplazamiento y Confinamiento – 2020*. (30 de julio de 2021).

masivos (DFM) y comunidades confinadas (CC), en las regiones donde más se profirieron alertas:

	2019			2020			2021		
	AT	DFM	CC	AT	DFM	CC	AT	DFM	CC
Antioquia	7	13		8	12		1	8	
Chocó	8	13	103	6	21	23		14	11
Valle del Cauca	8	2		2			2	26	1 (evento)
Nariño	2	22	9	4	43	5 (eventos)		12	
Cauca	3	3		6			1	12	
Meta	2			3					
Córdoba	1	14		1	4				
Norte de Santander	4	8		4	6	33627 personas	1		

*Elaboración de la Sala a partir de los informes de la Defensoría del Pueblo*

*Contraste entre el número de alertas y, los desplazamientos masivos y las comunidades confinadas. Elaboración de la Sala a partir de los informes anuales de la Defensoría del Pueblo.*

Sumado a ello, la Sala advierte con especial preocupación que, algunos confinamientos, de acuerdo con las comunidades y la Defensoría, fueron producto de las restricciones impuestas por los grupos armados ilegales a la población como medidas de contención del COVID-19<sup>524</sup>.

138. En razón de lo expuesto, la Sala Especial concluye que la respuesta institucional planteada, no evidencia que los instrumentos de planeación que consigna la ruta de acción ante las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad en el contexto actual, respondan al diagnóstico de la situación humanitaria existente. Tampoco plantean intervenciones concretas y realizables en los contextos locales, que tengan el alcance de materializar en la realidad soluciones a las circunstancias de riesgo expuestas. En este sentido, el Gobierno Nacional no demostró cómo la orientación y el acompañamiento del Ministerio del Interior a las entidades territoriales se concreta en Planes Integrales de Prevención y Planes de Contingencia estructurados en función de los principios de coherencia<sup>525</sup>, oportunidad, idoneidad, eficacia y corresponsabilidad<sup>526</sup>.

139. La Sala tampoco evidencia en los informes cómo esos planes prevén rutas sencillas y expeditas, que permitan activar de manera efectiva la intervención institucional que demandan las necesidades humanitarias de las poblaciones más afectadas y vulnerables en el contexto de esta emergencia. Dicha intervención, debido a la magnitud, no puede descansar ni concentrarse en las alcaldías, más aún en aquellas que afrontan situaciones de emergencia recurrentes y que, por lo tanto, evidencian capacidades limitadas para mitigar y contener riesgos inminentes.

<sup>524</sup> Intervención de representantes del Pacífico en el marco de la sesión convocada en virtud del Auto 328 de 2021 y Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las Dinámicas de Desplazamiento y Confinamiento – 2020*. (30 de julio de 2021). Pág. 16.

<sup>525</sup> Artículo 209 de la Constitución Política. Cfr. Auto 373 de 2016 y 331 de 2019.

<sup>526</sup> En especial, los Planes de Contingencia, los Planes Integrales de Prevención y los Planes Sectoriales de Prevención. Cfr. Artículos 2.4.1.2.10, 2.4.3.9.3.1; 2.4.3.9.2.12 y 2.4.3.9.2.13 del Decreto 1066 de 2015.

140. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Especial reitera que, para que exista continuidad en la respuesta institucional y esta sea eficaz para garantizar el goce efectivo de los derechos, los instrumentos de la política pública deben tener la capacidad de ajustarse y responder a las nuevas dinámicas de riesgo. Sea que los cambios se generen por dinámicas ajenas al conflicto y la violencia (como la pandemia) o internas a estos (como la reconfiguración de los actores en el conflicto o emergencias derivadas de los denominados “*paros armados*”)<sup>527</sup>.

Bajo ese entendido, el ajuste y la actualización de los instrumentos, como los Planes Integrales de Prevención y Protección o de Contingencia, deben responder de forma oportuna e idónea a los riesgos y afectaciones específicas que se presentan en los territorios, así como a las limitaciones que impone el contexto actual de pandemia a la intervención institucional mediante los mecanismos ordinarios de actuación.

Para tales propósitos, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas deben contar con rutas y mecanismos sencillos para que los instrumentos de intervención puedan ser adaptados fácilmente por parte de los diferentes niveles de Gobierno. Para ello, el Gobierno Nacional cuenta con diversos mecanismos para monitorear el contexto nacional y local. Son los casos del Sistema de Alertas Tempranas, la Red Nacional de Información o la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos. En tal virtud, dada su calidad de coordinadores de las políticas de prevención, protección y atención a la población víctima, les corresponde la iniciativa de activar dichos mecanismos cuando se adviertan cambios en el contexto humanitario que requieran ajustes de los instrumentos de intervención.

141. En consecuencia, los avances que espera la Sala en estas materias, y el resultado final de los planes, consiste en superar el alcance meramente formal que en este momento caracteriza a los referidos instrumentos de la política. Lo anterior, con la finalidad de asegurar y garantizar un impacto material efectivo en los derechos y necesidades de las comunidades afectadas. Si el esfuerzo territorial es insuficiente, desde el nivel nacional se deben tomar las acciones adicionales necesarias. Esto permitiría lograr un impacto real en los derechos de las colectividades perjudicadas, en regiones que se encuentran financieramente limitadas. Lo expuesto, con el fin de concretar acciones de prevención y protección efectivas.

**142. *Respuesta al riesgo de reclutamiento en el marco de la pandemia:*** el CIPRUNNA reportó la inclusión de medidas para promover el acceso y

---

<sup>527</sup> Al respecto, el artículo 2.4.3.9.3.4 del Decreto 1066 de 2015 dispone que los Planes Integrales de Prevención deben contener, entre otros elementos, (i) un diagnóstico de la situación de riesgo respectiva a la jurisdicción local y el mapa de riesgos (definidos en el artículo 2.4.3.9.3.5); (ii) así como los escenarios de riesgo; y (iii) las estrategias, actividades y responsables. Adicionalmente, el artículo 2.4.3.9.1.6 prescribe como obligación de los Comités Territoriales de Prevención “*actualizar los planes Integrales de prevención y planes de acción territorial, de modo que estos instrumentos sean coherentes y consistentes entre sí, se eviten duplicidades y se actúe de manera oportuna, idónea y eficaz*”.

permanencia en entornos educativos seguros dentro del Plan de Acción. También, la implementación de un proyecto interinstitucional focalizado en los municipios PDET para la prevención de este riesgo.

Conforme a lo anterior, la Sala Especial concluye que, si bien se formularon diferentes medidas para garantizar la continuidad del servicio de educación de niños, niñas y adolescentes<sup>528</sup>, el Gobierno no aportó información que evidencie cómo el proceso de adaptación descrito incorporó un análisis particular o medidas especiales asociadas al riesgo de reclutamiento, uso o utilización de menores de edad. Tampoco identificó mecanismos que concentren la intervención institucional para mitigar los riesgos del reclutamiento en los territorios donde existen alertas tempranas relacionadas con este hecho. En concreto, aquellos que presenten una respuesta integral y articulada del Estado para prevenir las violencias y la vinculación de los menores de edad en actividades ilegales o a grupos armados.

Esta conclusión se reafirma en la falta de claridad en la información sobre la relación entre las medidas adoptadas y los efectos para contrarrestar el riesgo de reclutamiento, uso o utilización de menores de edad. Especialmente, porque las acciones reportadas en el marco de las rutas de prevención se relacionan con talleres y socialización de la línea de la política del CIPRUNNA<sup>529</sup>.

#### *e. Medidas a adoptar*

143. En virtud de lo expuesto, la Sala Especial ordenará al Ministerio del Interior y al Director de la Unidad para las Víctimas que, junto con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos, **realicen un proceso de identificación y focalización** sobre aquellas zonas donde se adviertan cambios en los contextos de riesgo de desplazamiento y confinamiento durante el último semestre. Estas zonas, deben ser distintas a las regiones identificadas en el fundamento 15.2.2 de este auto. El resultado de esta labor deberá ser reportado a la Sala Especial, dentro del término de tres (3) meses contados desde la comunicación de este auto.

Posteriormente, el Gobierno Nacional deberá adelantar un análisis de los factores de riesgo que predominan en dichas zonas y los instrumentos de intervención de la política de prevención dispuestos por las autoridades locales. Especialmente, los Planes Integrales de Prevención y Protección y los Planes de Contingencia.

Conforme a este análisis, y, a través de una estrategia de diálogo expedita, el Ministerio y la Unidad deberán coordinar un escenario de articulación de la oferta institucional de los diferentes niveles de Gobierno. Esto, para adoptar

---

<sup>528</sup> Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Págs. 273-281.

<sup>529</sup> Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe anual del Gobierno Nacional 2020. (8 de junio de 2021)*. Documento anexo 6.

medidas consecuentes, efectivas y acordes con los factores de riesgo identificados.

Bajo ese entendido, el Ministro del Interior deberá entregar a la Sala Especial dos informes de cumplimiento. En el primero de ellos, deberá exponer la estrategia de diálogo diseñada para coordinar a las instituciones; los objetivos generales de la intervención en las zonas y las metas a través de las cuales demostrará el impacto en la mitigación de los riesgos; la situación humanitaria y los factores de riesgo identificados en cada zona; las medidas dispuestas para responder a aquellas; y, los mecanismos de articulación y seguimiento de las medidas.

En torno a las medidas, deberá precisar: (i) en qué consisten y cuál es su objetivo; (ii) cuál es la población beneficiaria y cuál es la demanda real de estas; (iii) qué autoridad es responsable de su implementación; (iv) cuál es su presupuesto y la fuente de su financiación; y, (v) qué indicador permitirá medir su impacto en el goce efectivo de los derechos. Este informe deberá entregarse a la Sala Especial dentro de los cuatro (4) meses contados desde la comunicación de este auto.

En el segundo informe, el Ministro del Interior deberá reportar a la Corte el nivel de cumplimiento de las medidas adoptadas en términos de goce efectivo de los derechos y mitigación de las condiciones de riesgo. Este reporte deberá entregarse junto con el informe anual del Gobierno Nacional correspondiente a la vigencia de 2022.

144. Por otra parte, la Sala concluye que la contención de la pandemia y la realidad territorial exigen el uso de tecnologías y herramientas de comunicación virtual. El acceso a internet y a las redes informáticas es indispensable para la implementación de las medidas de prevención y protección del desplazamiento forzado en el contexto actual. Por ende, es imperativo avanzar en la incorporación ordinaria de estos mecanismos en la respuesta institucional a los riesgos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad, y no como un mecanismo alternativo o eventual de gestión.

Por lo anterior, la Sala identifica la necesidad de incorporar al Ministerio de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones en la arquitectura institucional encargada del diseño e implementación de las medidas de prevención y protección.

En consecuencia, esta Sala ordenará a la Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones y al Ministro de Hacienda y Crédito Público que, de forma conjunta con el Director de la Unidad para las Víctimas –como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas–, el Ministro del Interior y el Director de la Unidad Nacional de Protección, adopten un **plan con medidas puntuales para que el acceso a internet, a las redes informáticas y a dispositivos de comunicaciones, se**

**incorporen en el diseño, implementación y seguimiento a las medidas de prevención y protección del desplazamiento forzado.** En este proceso se deberá como mínimo:

- i. Establecer acciones concretas para integrar, en el 2022, al Ministerio de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones, en la arquitectura institucional correspondiente a la ejecución de medidas de prevención y protección del desplazamiento forzado.
- ii. Informar las acciones preventivas de protección al desplazamiento que se dispusieron para el año en curso y aquellas que se implementarán en el 2023 en desarrollo del “*Plan nacional de atención integral a la población desplazada por la Violencia*”. En especial, aquella relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura de las comunicaciones y de la conectividad rural para las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado<sup>530</sup>.
- iii. Analizar de forma conjunta la viabilidad técnica, administrativa, jurídica y financiera para proveer de forma prioritaria y acelerada de acceso a internet y a dispositivos de comunicaciones, a los municipios con *crisis humanitarias recurrentes*, en el marco de las acciones dispuestas en la Ley 1978 de 2019<sup>531</sup> y el Plan Nacional de Conectividad Rural<sup>532</sup>.
- iv. Este plan deberá consignar medidas acerca de la pedagogía en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

La Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones, de forma conjunta con el Director de la Unidad para las Víctimas, deberá informar los resultados de la adopción e implementación del plan referido en el término de

---

<sup>530</sup> Esta orden se sustenta en el Decreto 1084 de 2015. Capítulo 5. Componente 5. Líneas estratégicas de atención, que establece como acciones preventivas de protección. 5.1.1 “*D. Fortalecimiento de los instrumentos de comunicación local. Como contribución a la disminución de los niveles de riesgo de desplazamiento, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones propenderá por el mejoramiento de los procesos e infraestructura de las comunicaciones y conectividad rural, entre las instituciones involucradas en la emisión del riesgo y la respuesta con las comunidades potencialmente afectadas*”.

<sup>531</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019, “*El Estado y en general todos los agentes del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberán colaborar, dentro del marco de sus obligaciones, para priorizar el acceso y uso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la producción de bienes y servicios, en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación, los contenidos y la competitividad. En el cumplimiento de este principio el Estado promoverá prioritariamente el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la población pobre y vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país*”. [Énfasis agregado].

<sup>532</sup> Este plan responde al punto 1.3.1.3. de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Su estrategia consiste en “*promover las condiciones de acceso a Internet (...) en la totalidad de cabeceras municipales del país, y la oferta de acceso público al servicio en centros poblados rurales como contribución al mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo, y la prosperidad social*”. Este plan establece que en la instalación de infraestructura para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales se realiza en articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).



tres (3) meses a partir de la comunicación de este auto. Igualmente, deberá remitir una copia de este informe a los organismos de control.

145. Debido a que el riesgo de reclutamiento de menores de edad se agudizó durante el año 2020, y, que el mismo repercutió en nuevos desplazamientos (asociados a la prevención del reclutamiento o como consecuencia de las amenazas en contra de la familia de las víctimas<sup>533</sup>), la Sala Especial solicitará al Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales que, con el apoyo de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA), presente un informe en el cual exponga a la Corte:

- i. Las medidas dispuestas por dicha comisión para asegurar la continuidad de la educación de los niños y niñas que se encuentran en zonas con limitada conectividad y energía eléctrica.
- ii. El plan, programa o estrategia (incluyendo sus metas y mecanismos de seguimiento) dispuesto para responder a la desescolarización mecanismo para la prevención del reclutamiento, uso y utilización de menores de edad en contextos de violencia y conflicto armado.
- iii. Las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional para responder a las Alertas Tempranas, emitidas durante el 2021 hasta el año en curso, relacionadas con el reclutamiento y utilización de menores de edad.

Este informe deberá ser presentado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales<sup>534</sup>, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de esta decisión.

146. Finalmente, la Sala solicitará a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que informen a esta Sala sobre los resultados en la adopción del plan con medidas puntuales para que el acceso a internet, a las redes informáticas y a dispositivos de comunicaciones, se incorporen en el diseño, implementación y seguimiento a las medidas de prevención y protección del desplazamiento forzado. Lo anterior, dentro del plazo de un (1) mes, contado desde la entrega del informe gubernamental dispuesto en el fundamento 144 de este auto.

### **C. Respuesta a la solicitud de la Defensoría del Pueblo en relación con la adopción de medidas cautelares**

---

<sup>533</sup> Intervención de representantes del Pacífico en el marco de la sesión convocada en virtud del Auto 328 de 2021.

<sup>534</sup> En virtud de su competencia como Secretaría Técnica del CIPRUNNA.

147. La Defensoría del Pueblo, en su informe anual de 2021<sup>535</sup>, solicitó a la Corte Constitucional proferir medidas cautelares para la protección de las comunidades ubicadas en siete regiones que afrontan **emergencias humanitarias recurrentes** producto de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento. Estas zonas se ubican en los siguientes departamentos: (i) Antioquia; (ii) Chocó; (iii) Valle del Cauca; (iv) Cauca; (v) Nariño; (vi) Córdoba; y, (vii) Norte de Santander.

Para esos efectos, solicitó convocar una audiencia especial a las autoridades del orden nacional y a las gobernaciones de las referidas zonas. Esta diligencia, tendría como propósitos (i) conocer las actividades y decisiones reales efectuadas sobre las situaciones de desplazamiento y confinamiento advertidas; y, (ii) promover que dichas entidades actúen de forma articulada a través de la adopción de Planes de Contingencia<sup>536</sup>. Debido a que estas zonas tienen una especial representación de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, la Defensoría del Pueblo también solicitó requerir al Gobierno Nacional para que adopte una política pública para la población étnica en situación de desplazamiento forzado.

### *Análisis de la Sala Especial y medidas a adoptar*

148. La Sala Especial comparte las preocupaciones de la Defensoría del Pueblo. En concreto, el diagnóstico del contexto humanitario y de la política pública, permiten concluir a esta Corporación que **el Estado de Cosas Inconstitucional persiste en materia de prevención y protección**. En primer lugar, debido al retroceso en la garantía de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y la seguridad de la población en situación de desplazamiento forzado. Lo anterior, como consecuencia de: (i) el escalamiento de las confrontaciones armadas en zonas con emergencias recurrentes, el deterioro generalizado de las condiciones de seguridad y el surgimiento de nuevos territorios con afectaciones por el conflicto; (ii) la respuesta ineficaz a cuatro factores que inciden de manera especial sobre el confinamiento y el desplazamiento forzado; y, (iii) el aumento sostenido de emergencias humanitarias por desplazamientos masivos y confinamientos.

En segundo lugar, porque persiste el **bloqueo institucional** en la política pública de prevención del desplazamiento. Finalmente, debido a que dicha falencia incide en la continuidad de la violación de los derechos fundamentales

---

<sup>535</sup> Informe remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de julio de 2021.

<sup>536</sup> “Los Comités de Justicia Transicional deberán asegurar la elaboración y puesta en marcha de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno, con la asesoría y el acompañamiento de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El plan de contingencia debe suministrar a los comités las herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta institucional para atender oportuna y eficazmente a la población víctima con el fin de mitigar el impacto producido por estas. Los planes deben ser actualizados anualmente. \ \ PARÁGRAFO. Los Planes de Contingencia se deberán actualizar cada año o cuando el Comité de Justicia Transicional y la Unidad Administrativa Especial lo considere pertinente”. Artículo 2.2.7.7.11 del Decreto 1084 de 2015.

enunciados; impide la corrección de las *prácticas inconstitucionales* identificadas en el **Auto 373 de 2016**; propicia un aumento sostenido de solicitudes de protección del Estado; y, afecta la continuidad de la respuesta institucional ante situaciones extraordinarias como la pandemia por COVID-19.

149. Conforme a esas conclusiones, la Sala encuentra que las medidas solicitadas por la Defensoría del Pueblo son importantes y trascendentales de acuerdo con los parámetros dispuestos por la jurisprudencia<sup>537</sup>. Sin embargo, en esta oportunidad, la Corte adoptó medidas para atender las apremiantes demandas de prevención y protección. Particularmente, de aquellas zonas donde se registran emergencias humanitarias recurrentes.

En consecuencia, la Corte profirió un conjunto de órdenes dirigidas a superar las falencias identificadas en la política pública de prevención y protección. En concreto, estas órdenes parten de las consideraciones expuestas por la Defensoría del Pueblo, así como por los líderes y representantes de la población que participaron en las sesiones informativas.

149.1. Bajo ese entendido, ante la solicitud de adoptar medidas cautelares para la protección las comunidades ubicadas en siete regiones que afrontan emergencias humanitarias recurrentes, la Sala Especial ordenó al Gobierno Nacional implementar un Plan de Choque para cada una de estas zonas (*fundamento jurídico 97*).

Como lo manifestó la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, esta es una estrategia de coordinación interinstitucional que puede articular la oferta institucional en los distintos niveles de Gobierno, conforme a los correctivos expuestos. Puntualmente, en el marco de las misiones humanitarias, el Gobierno en su conjunto podrá establecer medidas de corto y mediano plazo para contener las emergencias, mitigar los factores de riesgo y actualizar los instrumentos de la política pública de prevención.

149.2. De otro lado, en relación con la solicitud de convocar una audiencia a las distintas autoridades del orden nacional y a las gobernaciones de las referidas regiones, la Sala considera que cuenta con los elementos de convicción suficientes para proferir esta decisión y adoptar las medidas de protección pertinentes. Sin embargo, tendrá en cuenta la solicitud de la Defensoría al momento de evaluar la implementación y los resultados de las órdenes proferidas en esta providencia.

---

<sup>537</sup> El Auto 373 de 2016 precisó que la intervención del juez constitucional es excepcional y residual, y se justifica ante la vulneración masiva y sistemática de derechos constitucionales derivados de tres escenarios: (i) la presencia de bloqueos institucionales; y (ii) las prácticas inconstitucionales; o (iii) la necesidad de adoptar medidas cautelares. Conforme a ello, el Auto 487 de 2020 señaló que “*las medidas provisionales pueden proferirse cuando el operador judicial las considere necesarias y urgentes. No obstante, dicha decisión debe ser razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada; y, en el caso del ECI, evidenciarse una posible práctica inconstitucional o un bloqueo institucional*”. Corte Constitucional. Auto 487 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

149.3. Finalmente, en relación con la solicitud de exhortar al Gobierno Nacional para que formule una política pública de prevención para la población étnica, la Sala Especial ordenó al Gobierno Nacional formular una **estrategia de articulación y racionalización de política pública de prevención** (*fundamento jurídico* 84). Esta estrategia, fue ordenada en la presente providencia y, como se indicó, deberá corregir la ausencia del enfoque diferencial en la implementación de la política pública y las fallas en la articulación con los Decretos Legislativos 4633 y 4635 de 2011.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

## RESUELVE

**Primero. DECLARAR** que el Estado de Cosas Inconstitucional persiste en materia de prevención y protección. Lo anterior, debido al retroceso en la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de la población en situación de desplazamiento forzado. En consecuencia, y, dada la existencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la política pública, la Sala Especial mantendrá su seguimiento en estos componentes.

### Órdenes en torno a la política pública de prevención

**Segundo. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los Ministros del Interior, de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público, y de Agricultura y Desarrollo Rural, este último por intermedio del Director de la Unidad de Restitución de Tierras, y a los Directores del Departamento Nacional de Planeación, de la Unidad para las Víctimas y de la Unidad Nacional de Protección formular una **estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención**. Lo anterior, de conformidad con los parámetros dispuestos en el fundamento jurídico 84 del presente auto.

En tal virtud, **ORDENAR** al Ministerio del Interior que, en calidad de coordinador de la política pública de prevención, presente a la Sala Especial la **estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención** en un término no superior a los cuatro (4) meses contados desde la comunicación de la presente decisión.

**Tercero. SOLICITAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Procuradora General de la Nación que realice un **seguimiento especial** al cumplimiento de las recomendaciones dispuestas en las Alertas Tempranas y en las medidas concertadas en el marco de la Comisión Intersectorial para la Respuesta a las Alertas Tempranas.

En tal sentido, **SOLICITAR** a la Procuradora General de la Nación presentar informes semestrales acerca de los resultados de su seguimiento. Particularmente, sobre los requerimientos realizados desde la función preventiva de la entidad, y los procesos disciplinarios tramitados con ocasión de eventuales incumplimientos en la respuesta ante las demandas de prevención y protección. El primer informe, deberá ser presentado al término de la presente vigencia.

### **Órdenes relacionadas con la coordinación interinstitucional para la atención de las regiones que afrontan crisis humanitarias recurrentes**

**Cuarto. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a las entidades que integran el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, en cabeza del Ministerio del Interior, **implementar siete (7) planes de choque** para cada una de las regiones identificadas por la Defensoría del Pueblo como zonas con emergencias humanitarias recurrentes: (i) Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); (ii) Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); (iii) zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca); (iv) Norte y Pacífico (Cauca); (v) Costa Pacífica (Nariño); (vi) Zona sur (Córdoba); y (vii) Catatumbo (Norte de Santander). Lo anterior, de conformidad con los parámetros establecidos en el fundamento jurídico 97 de este auto.

Para la implementación de los Planes de Choque, el Ministro del Interior deberá presentar un cronograma de trabajo a la Sala Especial dentro del término de dos (2) meses, contados a partir de la comunicación de este auto. Dicho cronograma, precisará las fechas en que se llevarán a cabo las misiones humanitarias. El término para llevar a cabo la última misión humanitaria no podrá exceder los cinco (5) meses, contados desde la comunicación de la presente providencia.

De conformidad con lo anterior, **ORDENAR** al Ministro del Interior que, dentro de un plazo de seis (6) meses contados desde la comunicación de este auto, presente a la Sala Especial de Seguimiento un informe de los resultados de la implementación de cada Plan de Choque. Puntualmente, por cada región, deberá reportar: (i) el contexto de riesgo advertido; (ii) qué medidas se implementaron para contener y mitigar los riesgos identificados; (iii) cuál es la población que impactará cada medida y cuál es su demanda real; (iv) qué autoridad es responsable de cada acción del plan; y, (v) cómo se financia cada medida.

**ORDENAR** al Ministro del Interior que, al término de la presente vigencia, presente a la Sala un balance acerca de: (i) el estado de cumplimiento de las medidas concertadas en el marco de los Planes de Choque; y, (ii) su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población en las zonas intervenidas y la mitigación de los factores de riesgo. Igualmente, el Ministro del Interior deberá remitir una copia de los informes aludidos a los organismos de control, a la

Comisión de Seguimiento y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

**Quinto. SOLICITAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Procuradora General de la Nación, al Contralor General de la República y al Defensor del Pueblo presentar a esta Sala informes sobre los resultados de los Planes de Choque, particularmente, sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y su impacto en la garantía de los derechos de la población. Lo anterior, con especial atención del cumplimiento de los principios de coherencia, oportunidad, idoneidad, eficacia y concurrencia. Estos documentos deberán allegarse dentro del plazo de un (1) mes contado a partir de la remisión de los informes dispuestos en la orden cuarta de este auto.

**Sexto. INVITAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Comisión de Seguimiento y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a que acompañen la implementación de los Planes de Choque y, de considerarlo pertinente, presenten sus observaciones acerca de su implementación. En especial, acerca del cumplimiento de los principios de coherencia, oportunidad, idoneidad, eficacia y concurrencia. Lo anterior, dentro del plazo de un (1) mes contado a partir de la remisión de los informes dispuestos en la orden cuarta de este auto.

### **Órdenes en torno al programa de protección**

**Séptimo. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección **ajustar la ruta de protección colectiva** para que la Unidad pueda activar de oficio este mecanismo. Lo anterior, en aquellos casos en que se evidencia que el riesgo trasciende la esfera particular, ya sea en el marco del análisis de situaciones individuales o en escenarios de articulación interinstitucional (CIPRAT, Consejos de Seguridad, entre otros).

El cumplimiento de esta orden deberá ser acreditado por el Ministro del Interior en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la comunicación de este auto.

**Octavo. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la directora del Departamento Nacional de Planeación, formulen un **plan de fortalecimiento del programa de protección** dirigido a corregir las problemáticas expuestas por los organismos de control; y, los problemas identificados por esta Corporación en materia de (i) cobertura material, seguimiento y sostenibilidad del programa; (ii) la adecuación de las medidas; y, (iii) la implementación de las ruta individual y colectiva. Lo anterior, de conformidad con los parámetros dispuestos en el fundamento jurídico 121 de este auto.

El Ministerio del Interior deberá allegar, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la comunicación de la presente providencia, el **plan de fortalecimiento del programa de protección**. Junto a este plan, deberá presentar un informe complementario en el cual precise los aspectos requeridos en el fundamento jurídico 122 de este auto.

**Noveno. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección que, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, formulen un **protocolo de respuesta** para que, en aquellos eventos en que se profiera una alerta temprana y se adviertan casos de riesgo extraordinario o extremo, se activen las rutas previstas en el programa de protección.

Este protocolo deberá ser presentado a la Sala Especial en un término de cuatro (4) meses contados desde la comunicación de este auto. Al término del primer semestre de su implementación, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá presentar un informe sobre el cumplimiento del protocolo. Para ello, deberá reportar qué rutas se activaron en virtud de las alertas tempranas; cuántas personas o colectivos demandaron medidas de protección; y, cuántos de ellos accedieron a estas medidas. Igualmente, deberá indicar las causas que impidieron que los peticionarios no iniciaran la ruta de protección. Finalmente, deberá informar sobre el cumplimiento o incumplimiento de las entidades responsables de las medidas de protección, lo cual incluye a las autoridades diferentes a la Unidad Nacional de Protección

**Décimo. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección formular un **documento técnico** que contenga los criterios para la incorporación efectiva del enfoque diferencial de género y diversidad sexual y étnico en el programa de protección. Este documento deberá ser presentado a la Sala Especial en un término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia.

**Undécimo. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Contralor General de la República realizar una auditoría de cumplimiento a la Unidad Nacional de Protección. Puntualmente, respecto al programa de protección a su cargo para la garantía de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad de la población en riesgo extraordinario o extremo. Igualmente, **SOLICITAR** al Contralor General de la República que, informe a esta Corporación los resultados de dicha labor.

### **Órdenes respecto a la respuesta institucional ante los cambios en el contexto generado por la pandemia del COVID-19**

**Duodécimo. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio del Interior y al Director de la Unidad para las

Víctimas que, junto con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos, **realicen un proceso de identificación y focalización** sobre aquellas zonas donde se adviertan cambios en los contextos de riesgo de desplazamiento y confinamiento durante el último semestre. Lo anterior, de conformidad con los parámetros dispuestos en el fundamento jurídico 143 del presente auto. El resultado de esta labor deberá ser reportado a la Sala Especial por parte del Ministro del Interior, dentro del término de tres (3) meses contados desde la comunicación de este auto.

Igualmente, **ORDENAR** al Ministro del Interior presentar a la Sala Especial dos informes de cumplimiento. En el primero de ellos, deberá exponer la estrategia de diálogo diseñada para coordinar a las instituciones; los objetivos generales de la intervención en las zonas y las metas a través de las cuales demostrará el impacto en la mitigación de los riesgos; la situación humanitaria y los factores de riesgo identificados en cada zona; las medidas dispuestas para responder a aquellas; y, los mecanismos de articulación y seguimiento de las medidas.

En torno a las medidas, deberá precisar: (i) en qué consisten y cuál es su objetivo; (ii) cuál es la población beneficiaria y cuál es la demanda real de estas; (iii) qué autoridad es responsable de su implementación; (iv) cuál es su presupuesto y la fuente de su financiación; y, (v) qué indicador permitirá medir su impacto en el goce efectivo de los derechos. Este informe deberá entregarse a la Sala Especial dentro de los cuatro (4) meses contados desde la comunicación de este auto.

En el segundo informe, el Ministro del Interior deberá reportar a la Corte el nivel de cumplimiento de las medidas adoptadas en términos de goce efectivo de los derechos y mitigación de las condiciones de riesgo. Este reporte deberá entregarse junto con el informe anual del Gobierno Nacional correspondiente a la vigencia de 2022.

**Decimotercero. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones y al Ministro de Hacienda y Crédito Público que, de forma conjunta con el Director de la Unidad para las Víctimas –como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas–, el Ministro del Interior y el Director de la Unidad Nacional de Protección, adopten un **plan con medidas puntuales para que el acceso a internet, a las redes informáticas y a dispositivos de comunicaciones, se incorporen en el diseño, implementación y seguimiento a las medidas de prevención y protección del desplazamiento forzado**. Este plan deberá ser formulado de acuerdo con los parámetros establecidos en el fundamento jurídico 144 del presente auto.

La Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones, de forma conjunta con el Director de la Unidad para las Víctimas, en el término de tres



(3) meses a partir de la comunicación de este auto, deberá informar los resultados de la adopción e implementación del plan referido a la Sala Especial, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo.

**Decimocuarto. SOLICITAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo presentar un informe sobre los resultados en la adopción del plan con medidas puntuales para que el acceso a internet, a las redes informáticas y a dispositivos de comunicaciones, se incorporen en el diseño, implementación y seguimiento a las medidas de prevención y protección del desplazamiento forzado. Lo anterior, dentro del plazo de un (1) mes, contado desde la entrega del informe gubernamental dispuesto en la orden decimotercera del presente auto.

**Decimoquinto. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales que, con el apoyo de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA), presente un informe en el que dé respuesta a los interrogantes formulados en el fundamento 145 de la presente providencia.

Este informe deberá ser allegado dentro del término de tres (3) meses, contado a partir de la comunicación de la presente providencia. Igualmente, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales deberá enviar una copia de este documento a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo.

### **Órdenes finales**

**Decimosexto. INVITAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para que acompañen el cumplimiento de la presente decisión y, de considerarlo pertinente, presenten sus observaciones acerca de la garantía de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad de la población en situación de desplazamiento forzado y en riesgo de desplazamiento.

**Decimoséptimo. LLAMAR LA ATENCIÓN** del Director de la Unidad para las Víctimas debido a las reiteradas falencias en la información reportada sobre las mediciones de los Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Lo anterior, debido a que dicha situación constituye un incumplimiento de sus obligaciones procesales que se configura en un *bloqueo institucional* que afecta el seguimiento y vulnera los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

**Decimoctavo. COMPULSAR COPIAS** a la Procuraduría General de la Nación de la presente decisión, del **Auto 156 de 2020** y de los informes anuales del Gobierno Nacional de 2020 y 2021. Lo anterior, para que, en el marco de sus competencias y facultades, analice el incumplimiento reiterado del Director de la Unidad para las Víctimas a su obligación de brindar la información pertinente y requerida por esta Corporación para analizar el avance en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

**Decimonoveno. ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y a la Unidad para las Víctimas, socializar la presente decisión de acuerdo con los parámetros dispuestos en el fundamento jurídico 58 de este auto. El cumplimiento de esta orden deberá ser acreditado dentro de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de la presente decisión.

**Vigésimo. COMPULSAR COPIAS** a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación de las denuncias formuladas en contra de la Fuerza Pública por señalamientos sobre las comunidades del Cauca, y sobre las cuales se hizo referencia en el fundamento jurídico 60 de la presente providencia. Lo anterior, para que, en el marco de sus competencias, conozcan y adopten las medidas a las que haya lugar. Estos documentos, acuerdo con lo expuesto en el **Auto 328 de 2021**, tienen carácter reservado.

**Vigésimo primero. COMUNICAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional a través de correo electrónico, la presente decisión al Ministro del Interior, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, a la Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de la Unidad para las Víctimas, al Director de la Unidad Nacional de Protección, al Director de la Unidad de Restitución de Tierras, a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, al Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, a la Procuradora General de la Nación, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo, al Secretario Técnico de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **619977b757eea90389954cb660356caa1e350be4122358522325c125045346d6**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>