

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 811 de 2021

Referencia: Valoración de la continuidad de las medidas de atención y asistencia y, la garantía del principio de igualdad y no discriminación de la población desplazada en el acceso a los programas sociales y a las medidas de reactivación económica, adoptadas con ocasión de la pandemia.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el siguiente auto en seguimiento a la garantía de los derechos de la población desplazada. Lo anterior, en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la materia y, en particular, en el contexto de la pandemia generada por el COVID-19.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala analizará: (i) la adaptación y flexibilización de las medidas de atención y asistencia para asegurar la continuidad de la política de víctimas en la pandemia. En particular, los procesos asociados a la superación de la vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado; y, (ii) la garantía del principio de igualdad y no discriminación para el acceso de la población desplazada a los programas sociales del Estado adoptados con ocasión de la contingencia de salud pública y la política de reactivación económica. Para este propósito, la providencia examinará la información aportada por diferentes actores del proceso en el marco de los **Autos 149, 326 y 357 de 2020 y 328 de 2021**. También se integran en este análisis los informes anuales del Gobierno Nacional correspondientes a los años 2020 y 2021.

En consecuencia, esta decisión se sustenta en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. La **Sentencia T-025 de 2004** declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI), como consecuencia de la grave, masiva y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada y la falta de correspondencia con la capacidad institucional y presupuestal dispuesta para asegurar estos derechos.

El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 establece que “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”. Por esta razón, este Tribunal mantiene la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus autos complementarios. El propósito del seguimiento es asegurar la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada.

Seguimiento a la garantía de los derechos de la población desplazada en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19

2. El **Auto 149 de 2020** reiteró que las víctimas de desplazamiento forzado pueden ser destinatarias de forma concurrente de la atención humanitaria, los programas de asistencia social y de las medidas de reparación integral. Lo expuesto, porque cada una de estas intervenciones se derivan de obligaciones jurídicas diferentes y responden a finalidades distintas. En este sentido, exhortó al Gobierno Nacional para que garantizara el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las víctimas del desplazamiento forzado en el acceso a las medidas que se adoptaran en el marco de la emergencia sanitaria¹.

Adicionalmente, la Sala Especial invitó a los organismos de control y a los acompañantes permanentes del proceso, a que realizaran un seguimiento especial a los avances, rezagos o retrocesos en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada en el contexto de la mitigación de los efectos generados por el COVID-19².

3. El **Auto 326 de 2020** reiteró que, para responder a la vulnerabilidad derivada del desarraigo, el Estado tiene al menos tres deberes: (i) caracterizar a la población de modo que las medidas respondan a sus particularidades, a los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados que afrontan las víctimas en contextos de violencia y de conflicto armado; (ii) identificar la vulnerabilidad que sobreviene con el desplazamiento forzado. Particularmente, aquella que compromete el derecho a la subsistencia mínima y, la asociada con la privación de condiciones que posibilitan el autosostenimiento de los hogares desplazados. Y, finalmente, (iii) responder a la vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado. De tal manera, los planes, programas y proyectos dispuestos en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 (prorrogados mediante la Ley 2078 de 2021)³, deben materializar la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina con la violación de múltiples derechos fundamentales, y la afectación de las condiciones sociales y económicas de las personas que fueron obligadas a salir de sus tierras y territorios⁴.

¹ Corte Constitucional. Auto 149 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ordinales primero y segundo.

² Corte Constitucional. Auto 149 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ordinal tercero.

³ Ley 2078 de 2021. Artículo 1: “*A través de esta ley se prorroga por diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, y de los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011. // Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera*”.

⁴ Corte Constitucional. Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 9 a 18.

En virtud de lo dispuesto en esa providencia, los directores del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y de la Unidad para las Víctimas allegaron informes de respuesta sobre el alcance y la función del SISBEN IV tanto en la medición de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, como en la determinación de la cesación de la vulnerabilidad derivada del desarraigo. Por su parte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (en adelante la Comisión de Seguimiento)⁵ y la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz⁶, presentaron observaciones sobre los criterios y el procedimiento de medición de superación de la situación de vulnerabilidad.

4. Con ocasión de la información allegada sobre la situación de la población desplazada en el marco de la coyuntura sanitaria, el **Auto 357 de 2020** convocó a una sesión técnica informativa a diferentes actores del proceso. Lo anterior, con la finalidad de abordar, en términos generales, la continuidad de las medidas dispuestas en la política de víctimas, así como el acceso de la población desplazada a los programas adoptados para atender a los hogares vulnerables con ocasión de la pandemia⁷.

En el marco de la providencia referida, las comunidades étnicas desplazadas, los representantes de la sociedad civil, los acompañantes permanentes del proceso, los organismos de control y las entidades del Gobierno Nacional, informaron a la Sala Especial sobre la garantía de los derechos de la población desplazada en el contexto de la emergencia sanitaria. De manera particular, allegaron información: (i) el Consejo Comunitario del San Juan (ACADESAN)⁸; (ii) Voceros y Delegados Wayúu de la comunidad de Zucaramana (Corregimiento de Irraipa) y del pueblo Yukpa de la Serranía del Perijá⁹; (iii) la Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira DUSAKAWI EPSI en representación de los pueblos indígenas Arhuaco (Sierra Nevada de Santa Marta), Wiwa (Cesar y La Guajira) y Yukpa (Serranía del Perijá)¹⁰; (iv) la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), que aportó información sobre la situación de los 64 Pueblos Indígenas de los departamentos de la Amazonía de Colombia (Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés) donde habitan más de 200.000 indígenas¹¹;

⁵ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios al informe único al Auto 326 de 2020, presentado por el Gobierno Nacional. Febrero de 2021.

⁶ Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. Balance de la Ley 1448 de 2011 – componente mediciones. Radicado el 16 de diciembre de 2020.

⁷ La sesión técnica informativa se realizó el 19 de octubre de 2020. En esta se abordaron los siguientes temas: (i) los riesgos y vulneraciones a los derechos individuales y colectivos que se acentuaron en el contexto de la pandemia; (ii) los efectos de la contingencia de salud pública en los derechos de la población desplazada; (iii) la continuidad de las medidas de prevención, atención y asistencia; (iv) el acceso de las víctimas a las medidas dispuestas para atender a los hogares vulnerables; y, (v) las propuestas para flexibilizar y adecuar la respuesta institucional en dicho contexto. Corte Constitucional. Auto 357 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸ ACADESAN. Documento de intervención en la sesión técnica convocada mediante Auto 357 de 2020. Radicado el 21 de octubre de 2020.

⁹ Representantes del pueblo Wayúu. Documento de intervención en la sesión técnica convocada mediante Auto 357 de 2020. Radicado el 19 de octubre de 2020.

¹⁰ DUSAKAWI EPSI. Documento de intervención en la sesión técnica convocada mediante Auto 357 de 2020. Radicado el 19 de octubre de 2020.

¹¹ OPIAC. Situación de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de estarlo, frente al COVID-19. Documento de intervención en la sesión técnica convocada mediante Auto 357 de 2020. Radicado el 19 de octubre de 2020.

(v) la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)¹²; (vi) la Comisión de Seguimiento¹³; y (vii) la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR).

5. Adicionalmente, con ocasión de los **Autos 149, 326, 357 de 2020, y 328 de 2021**¹⁴, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la población desplazada¹⁵, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo¹⁶ y el Gobierno Nacional¹⁷, presentaron información sobre los derechos de la población desplazada en la coyuntura actual.

6. Con fundamento en la información enunciada, la Sala Especial de Seguimiento analizará la garantía de los derechos de la población desplazada en el marco de la contingencia de salud pública y adoptará algunas decisiones relacionadas con: (i) la *continuidad y la adaptación* de las medidas de atención y asistencia a la población desplazada, y (ii) la *garantía del principio de igualdad y no discriminación* en los programas sociales que se implementan con ocasión de la coyuntura derivada por la pandemia.

II. CONSIDERACIONES

A. Objeto y estructura de la decisión

1. La *vulnerabilidad* que se deriva del desplazamiento forzado, con ocasión de las múltiples violaciones a los derechos fundamentales que tal situación entraña, es el elemento esencial que sustenta el análisis del cumplimiento de las obligaciones del Estado. Particularmente, en el contexto actual de la emergencia derivada por la pandemia del COVID-19.

Bajo esta premisa, la Sala Especial analizará, por una parte, la *continuidad y la adaptación* de las medidas dispuestas en la política de víctimas en el contexto de la pandemia. Lo expuesto, porque aquellas responden, *prima facie*, a la vulnerabilidad

¹² ONIC. Documento de intervención en la sesión técnica convocada mediante Auto 357 de 2020. Radicado el 20 de octubre de 2020.

¹³ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Solicitud de Medidas a la Sala Especial de Seguimiento T-025 de 2004 a favor de los derechos de los indígenas de la Amazonia Colombiana. Radicado el 3 de agosto de 2020. Solicitud de Medidas a la Sala Especial de Seguimiento T-025 de 2004 a favor de los derechos de los indígenas y afrocolombianos del Pacífico Colombiano ante la pandemia del COVID-19. Radicado el 4 de septiembre de 2020.

¹⁴ El Auto 328 de 2021 convocó una sesión informativa de carácter reservado sobre el contexto humanitario y la respuesta institucional en relación con el confinamiento y el desplazamiento forzado, la cual se desarrolló en el mes de julio del año en curso. En este sentido dispuso en el ordinal tercero “*ESTABLECER que la sesión que se convoca mediante la presente providencia tiene un carácter reservado de acuerdo con lo expuesto en el auto. En tal virtud, la Secretaría General y la Relatoría de la Corte Constitucional emplearán una versión pública de esta decisión y se podrá publicar hasta después de celebrada la sesión*”.

¹⁵ La referencia a estos informes se citan previamente.

¹⁶ Defensoría del Pueblo. Defensoría delegada para los derechos de la población en movilidad humana. Atención a las comunidades en riesgo, situación de desplazamiento y retorno en el contexto del COVID-19. *Análisis del informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 149 de 2020*. Informe radicado el 4 de septiembre de 2020. Cfr. Respuesta Autos de seguimiento 149, 156, 169, 164, 165 y 166 de 2020. Radicado el 27 de mayo de 2020.

¹⁷ Informes: (i) Respuesta a la orden segunda del Auto 149 de 2020. Radicado el 12 de junio de 2020; (ii) Respuesta al Auto 326 de 2020. Radicado el 26 de octubre de 2020; (iii) Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020; (iv) Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. Radicado el 5 de agosto de 2020; (v) Informe anual del Gobierno Nacional 2021. Radicado el 8 de junio de 2021.

que surge del desarraigo. En aras de la finalidad que persiguen, la interrupción o la restricción en el acceso a tales medidas, puede comprometer el reconocimiento e inclusión oportuna en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV), afectar la subsistencia mínima de los hogares y, alterar los avances en la superación de la vulnerabilidad que se origina con el desplazamiento. Este contexto, incide en la generación de condiciones para el sostenimiento autónomo de los hogares desplazados, en el marco de la consolidación de procesos de retornos y reubicaciones¹⁸.

2. Por otra parte, la Sala examinará la *garantía del principio de igualdad y no discriminación* en el acceso de la población desplazada a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para responder a los efectos socioeconómicos derivados de la crisis sanitaria. En efecto, además de las vulneraciones a los derechos fundamentales que entraña el desarraigo, pueden converger en los hogares desplazados, privaciones socioeconómicas, como aquellas derivadas de la pandemia. En este sentido, las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones del Estado para atender y asistir a las víctimas del desplazamiento, por la naturaleza y la finalidad que persiguen, no tienen la vocación de sustituir la intervención encaminada a mitigar las consecuencias de la propagación del virus en los ingresos y las capacidades de los hogares. Por consiguiente, las medidas para responder a unas y otras vulnerabilidades no son excluyentes entre sí, sino que, por el contrario, deben ser concurrentes.

De este modo, la atención a las víctimas del desplazamiento y los programas sociales dirigidos a la mitigación de los efectos adversos de la pandemia, debe ser, en principio, *concurrente y complementaria*. Lo anterior, porque: (i) el desplazamiento forzado entraña afectaciones asociadas a la pérdida de medios y limitaciones en las capacidades de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) las privaciones socioeconómicas de la población desplazada, debido a los rezagos significativos en la medición de generación de ingresos y de empleo (78% de la población evaluada en 2019 no superaba los criterios de la medición de vulnerabilidad), pudieron incrementar en el contexto de pandemia¹⁹; y, (iii) los efectos de la coyuntura sanitaria pueden generar retrocesos en la superación de la vulnerabilidad causada por el desplazamiento. Por lo tanto, en la adopción de medidas para afrontar los efectos económicos y sociales de la emergencia sanitaria, el Estado no puede desconocer las vulnerabilidades previas y sobrevinientes que afronta la población desplazada en la coyuntura actual.

3. Bajo la lógica expuesta, este auto abordará la siguiente metodología: en la **sección B**, valorará la continuidad del proceso de declaración y registro, así como de la entrega de ayuda y atención humanitaria, en el marco de la contingencia de salud pública. Posteriormente, en la **sección C**, analizará la flexibilización de las medidas de asistencia para la no interrupción del proceso de superación de la vulnerabilidad que sigue al desarraigo. De igual manera, examinará el acceso de la población

¹⁸ En particular, los derechos a la identificación, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la atención psicosocial, la reunificación familiar y la generación de ingresos de la población desplazada.

¹⁹ De acuerdo con la medición de superación de situación de vulnerabilidad para población retornada y reubicada que solicitó acompañamiento en el año 2019, 817.270 personas, equivalente al 78% del total de personas evaluadas, no cumplían los criterios de generación de ingresos dispuestos en la Resolución 2200 de 2018. *Cfr.* Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. Pág. 133.

desplazada, en condiciones de igualdad, a los programas sociales adoptados para mitigar los efectos de la crisis generada por el COVID-19.

Para este propósito, en cada una de las secciones indicadas, se presentará en primer lugar, una síntesis de la información allegada con ocasión de los **Autos 149, 326 y 357 de 2020**, y **328 de 2021**, así como de los informes anuales que entregó el Gobierno Nacional en los años 2020 y 2021. En segundo lugar, a partir del análisis de la información que aportaron los diferentes actores del proceso, la Sala Especial presentará las conclusiones y las respectivas decisiones a adoptar, por cada bloque de derechos.

Esta metodología responde al esquema de seguimiento a la superación del ECI que se sustenta, de una parte, en el principio de la colaboración armónica y la separación de poderes de las ramas del poder público; y de otra, en el diálogo propositivo entre los diferentes actores del proceso. Con fundamento en estos elementos, la Sala valora el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales relacionadas con la atención y la asistencia a las víctimas del desplazamiento forzado.

De este modo, las conclusiones de esta providencia se sustentan en el análisis de la triangulación y el contraste de la información aportada por los representantes de la población desplazada, las organizaciones de la sociedad civil que agencian sus derechos, los organismos de control, los acompañantes permanentes y el Gobierno Nacional. Este último, como garante de los derechos de la población desplazada.

B. Atención a las víctimas de desplazamiento forzado en el contexto de la emergencia

4. Esta sección analiza la respuesta institucional a la vulnerabilidad inmediata que sobreviene con el desarraigo, en el contexto de la emergencia sanitaria. En este sentido, abordará los procesos de: (i) la toma de la declaración y la valoración para la inclusión en el RUV; (ii) la entrega de asistencia humanitaria; y, (iii) la orientación y el acompañamiento a la población desplazada en el acceso a las medidas de asistencia para las víctimas de la violencia y el conflicto armado.

5. El contexto del presente análisis está marcado por las siguientes circunstancias: durante el año 2020 y en el primer semestre del año 2021, se presentó un aumento significativo de los *desplazamientos masivos*²⁰ y los *confinamientos*²¹. Lo anterior, fue consecuencia de la interrelación de dos factores: (i) el

²⁰ En enero a septiembre de 2020, la Defensoría del Pueblo identificó un aumento del 96% casos de desplazamientos masivos en relación con el mismo periodo del año anterior. Puntualmente, reportó 57 eventos que generaron 19.538 víctimas (5.252 familias). Estos hechos afectaron especialmente a los grupos étnicos (en Chocó y la Costa Nariñense) y la población campesina (en el Bajo Cauca y Catatumbo). Para el mismo periodo, el ACNUR reportó 62 desplazamientos masivos que causaron 18.600 víctimas (6.100 familias). Esta información fue aportada por la Defensoría y el ACNUR en el marco de la sesión técnica realizada el 19 de octubre de 2020. Adicionalmente, la Sala fue informada de 12 desplazamientos masivos en el año 2020 y 21 desplazamientos de la misma modalidad en lo corrido del año 2021 en el departamento del Cauca. Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

²¹ Entre enero y agosto de 2020, la Defensoría del Pueblo identificó al menos 228 comunidades afectadas por situaciones de confinamiento (el 55% de estos eventos se presentó entre el 24 de marzo y el 30 de agosto). Cfr. Defensoría del Pueblo. *Análisis del informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 149 de 2020*. Ibídem. Pág. 76. El incremento de situaciones de confinamiento también lo advirtieron la ONIC, la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, la CSPPDF y el ACNUR en sus intervenciones en la sesión técnica del 19 de octubre de 2020.

recrudescimiento de la violencia y el conflicto, particularmente en las zonas con crisis humanitarias recurrentes; y, (ii) la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

Así, en el primer trimestre del año en curso, la Defensoría reportó 65 eventos de desplazamientos masivos, lo que significó un incremento del 96% en los hechos ocurridos en esta modalidad, respecto del mismo periodo de la vigencia anterior, en el que ocurrieron 33 eventos. En este contexto, identificó 27.435 personas desplazadas, lo que equivale a un incremento del 177% de las víctimas de este hecho. Igualmente, en solo este trimestre, esa entidad tuvo conocimiento de 111 comunidades confinadas en 53 eventos. Dicha situación representó un incremento del 253% de los confinamientos para este periodo, en relación con los 15 eventos registrados en el mismo periodo en el año 2020.

Las emergencias humanitarias en el contexto de la pandemia no fueron situaciones del todo imprevistas para las autoridades encargadas de mantener el orden público en las distintas regiones, debido a la advertencia previa de algunos organismos de control²². La Defensoría del Pueblo en su último informe a la Sala Especial (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)²³.

En línea con lo anterior, entre enero y mayo de 2021, ACNUR registró 64 desplazamientos masivos, con más de 9.369 familias afectadas (30.700 personas). De acuerdo con dicha agencia, *“Estas cifras evidencian un aumento del 128% sobre la afectación en personas ya que en el mismo período de 2020[,] 13.429 personas fueron víctimas de desplazamiento”*. Estos eventos se concentraron en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Córdoba, Chocó y Norte de Santander (de mayor a menor incidencia). El 69% del total de las víctimas corresponde a población afrodescendiente, 22% fueron campesinos y 8% pertenecen a pueblos indígenas²⁴.

²² 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, en cual señaló que: *“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.

²³ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las Dinámicas de Desplazamiento y Confinamiento – 2020*. (Julio de 2021). Págs. 5-6 y 21-22. Estas zonas fueron identificadas previamente en el informe: 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. 10 y 24-25.

²⁴ Los desplazamientos masivos, de acuerdo con los datos presentados por ACNUR *“corresponde[n] a eventos de desplazamiento de más de 10 familias o 50 personas. Los eventos masivos presentados en la infografía y monitoreados por el ACNUR corresponden [únicamente] a los ocurridos en las zonas de cobertura de sus oficinas de terreno”*. Como causas de los desplazamientos se identifican: (i) enfrentamientos (53%); (ii) amenazas (17%); (iii) homicidio (15%); (iv) combates (12%); (v) MAP-MUSE (3%). Las poblaciones más afectadas fueron afrocolombianos (69%), campesinos (22%), indígenas (8%). La incidencia de personas por departamento se concentró en Nariño (39%), Valle del Cauca (27%), Cauca (14%), Antioquia (8%), Córdoba (6%), Chocó (4%), Norte de Santander (1%). ACNUR Operational Data Portal. Este documento tiene fecha del primero de junio de 2021. En <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/85516>. Recuperado el 27 de junio de 2021.

En ese mismo periodo, este organismo también reportó 6.860 familias confinadas (26.913 personas). Los departamentos en donde se registraron estos eventos fueron Chocó, Nariño, Antioquia, Cauca y Valle del Cauca (de mayor a menor incidencia). La mayor incidencia de este hecho afectó a grupos étnicos, dado que las poblaciones más afectadas fueron comunidades afrodescendientes (63%) e indígenas (37%)²⁵.

Dado que la gravedad del incremento del desplazamiento forzado en los últimos años trasciende el marco de la verificación de los derechos de la población desplazada con ocasión de la pandemia, la Sala examinará en una decisión posterior la respuesta institucional a la situación humanitaria. No obstante, debido a que el panorama expuesto no se puede desligar de las medidas para atender la vulnerabilidad que sigue al desarraigo, la Sala analizará la adaptación de los procesos de registro y la continuidad en la entrega de atención humanitaria, con énfasis en los desplazamientos masivos y los confinamientos.

Las afectaciones a los derechos de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento incrementó en los años 2020 y 2021, escenario en el que convergen la pandemia y las limitaciones asociadas a la presencia institucional en los territorios. En este marco de referencia, diferentes actores del proceso informaron a la Sala que la emergencia sanitaria no solo invisibilizó la gravedad de las emergencias humanitarias, sino que también derivó en la ausencia de una respuesta institucional, justificada en la pandemia. Bajo este contexto, a continuación se analizará la continuidad de las medidas de atención y asistencia como manifestación del cumplimiento de las obligaciones legales del Estado para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada.

i. Verificación de la continuidad en los procesos de toma de declaraciones y valoraciones de inclusión en el RUV de desplazamientos masivos y de confinamientos

6. En el contexto referido previamente, diferentes actores del proceso informaron a la Sala sobre problemas que preceden a la declaración de hechos asociados al desplazamiento forzado. Las principales dificultades son las siguientes: (i) el temor de las comunidades de denunciar violaciones a los derechos de población desplazada o en riesgo de desplazamiento; (ii) la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado, asociada con las dinámicas de violencia y de conflicto que se gestaron luego de la firma del Acuerdo de Paz. También, los rezagos en su implementación y, en el

²⁵ Estas cifras corresponden a confinamientos monitoreados por ACNUR los cuales equivalen “únicamente a los departamentos de las zonas de cobertura de las oficinas de terreno. Se entiende como confinamiento a una situación de vulneración de derechos en donde una comunidad pierde la movilidad, como consecuencia del accionar de los grupos armados ilegales, impidiendo así el acceso a bienes indispensables para la supervivencia”. Como causas de los confinamientos se identifican: (i) enfrentamientos (66%); (ii) MAP-MUSE (15%); (iii) presencia de actor armado (10%); (iv) asesinato líder social, indígena o comunitario (3%); (v) atentado terrorista (3%); (vi) amenazas (3%). En general, las causas del confinamiento están asociadas a presión de los actores armados sobre las comunidades para no visibilizar el impacto que tienen estos en los territorios. La incidencia de personas por departamento se concentró en Chocó (59%), Nariño (22%), Antioquia (14%), Cauca (2%), Valle del Cauca (2%). En este informe, esta agencia “resalta la continuidad de los confinamientos en Chocó, de manera particular en la zona de Bagadó, donde se presentó el desplazamiento de la comunidad Alto Palmira de Alto Andágueda hacia la comunidad de Canchidó, que posteriormente quedó confinada. De igual forma, se destaca el confinamiento que se presenta en el Medio San Juan de 7 comunidades, que ha confinado a 2.739 personas”. ACNUR Operational Data Portal. Este documento tiene fecha del primero de junio de 2021. <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/85520>. Recuperado el 27 de junio de 2021.

contexto de la pandemia, la ausencia de presencia institucional en los territorios²⁶; y, (iii) el subregistro de hechos de vulneraciones de derechos fundamentales debido a la prohibición de los actores armados para que la población salga del territorio y, en caso de que esta lo haga, no declare el desplazamiento forzado²⁷.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo y varios representantes de la población desplazada señalaron que, con ocasión de la pandemia, hubo problemas de retrasos en la toma de las declaraciones y barreras en su remisión al nivel central para su valoración e inclusión en el RUV²⁸. Esta situación se presentó especialmente en los casos de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento²⁹.

7. Por su parte, la Unidad para las Víctimas señaló que adaptó el procedimiento para la recepción virtual de las declaraciones, sin destacar mayores inconvenientes para la valoración de declaraciones de desplazamientos masivos y de confinamientos en el marco de la emergencia sanitaria. No obstante, no presentó información precisa sobre la orientación y/o acompañamiento a las alcaldías o las personerías en la recepción de las declaraciones en el procedimiento adoptado en la contingencia sanitaria. Tampoco de los ajustes adoptados para efectos de notificar a las víctimas de su inclusión en el RUV³⁰.

²⁶ Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

²⁷ Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021..

²⁸ Concretamente, la Defensoría identificó que: (i) entre los meses de abril y mayo de 2020 se presentaron retrasos en la habilitación de las tomas de declaraciones en línea, y para el mes de agosto, no se había habilitado el procedimiento virtual de toma de declaraciones para la Costa de Nariño, Chocó y la Costa Caucana; (ii) no hubo orientaciones precisas a las personerías sobre el proceso de remisión de las declaraciones; (iii) se presentaron barreras por parte de la Unidad para las Víctimas para la remisión por vía electrónica de declaraciones de desplazamientos masivos y de confinamientos, debido a que solicitaban allegar físicamente los censos y anexos, sin considerar las dificultades geográficas y de transporte que implican estos procedimientos. Puntualmente, este organismo de control expuso que “*aunque las personerías tomaron la declaración de desplazamientos masivos y confinamientos, la UARIV no habilitó el envío electrónico de los formatos, argumentando que era necesario hacerlo de forma física; sin embargo, la ventanilla de recepción de estos documentos físicos en Bogotá estuvo habilitada hasta el mes de mayo*”; (iv) persisten problemas en la toma de declaraciones en línea debido a dificultades en la herramienta dispuesta por la Unidad para las Víctimas. Cfr. Defensoría del Pueblo. *Análisis del informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 149 de 2020*. Págs. 76-77. Por otra parte, la Sala fue informada en sesión informativa reservada que presuntamente la Unidad para las Víctimas no realizó la valoración del desplazamiento de más de 8.391 familias en Buenaventura (Valle del Cauca), lo cual también tiene efectos en el acceso a la atención humanitaria. Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

²⁹ De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, artículos 2.2.2.5.1. y 2.2.2.5.2., el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas se entiende como un *desplazamiento masivo*. En estos eventos, para efectos del registro, las alcaldías con el acompañamiento de la Personería Municipal del lugar de recepción deberán: (i) realizar un acta con la descripción del evento masivo; (ii) elaborar el censo en que se identifiquen las personas afectadas; (iii) enviar el acta y el censo a la Unidad para las Víctimas en los ocho (8) días siguientes a las ocurrencia del hecho. Por su parte, de acuerdo con la Resolución 171 de 2016 y la Circular 014 de 2018 de la Unidad para las Víctimas, el *confinamiento* se entiende como una situación de vulneración a derechos fundamentales diferente al desplazamiento forzado, susceptible de ser incluida en el RUV.

³⁰ En materia de valoraciones de inclusión en el RUV, la Unidad para las Víctimas, en respuesta al Auto 149 de 2020, informó que “*Conforme a la competencia de la Unidad para las Víctimas se ha dispuesto de las herramientas necesarias para que el Ministerio Público continúe recibiendo las declaraciones, especialmente, ante eventos masivos que desencadenan emergencias humanitarias. Por un lado, se ha fortalecido el soporte para el correcto funcionamiento de la herramienta toma en línea y, por el otro, se ha garantizado el envío de Formatos Únicos de Declaración (FUD) mediante correo electrónico*”. Cfr. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 149 de 2020. Pág. 20. Posteriormente, en el informe anual 2021, en materia de registro, la Unidad para las Víctimas hizo énfasis en la actualización de la información de las víctimas, la corrección de la información de las declaraciones, y la identificación de la relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado dentro del RUV. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibidem*. Págs. 69-73.

En este escenario, la Defensoría del Pueblo consideró que el procedimiento enunciado no se adecuaba a las capacidades de las alcaldías y las personerías para realizar el diligenciamiento de los censos y los anexos requeridos para el registro de estos eventos, dado que las declaraciones se realizan en contextos de territorios con limitada conectividad y disponibilidad de herramientas tecnológicas³¹.

Conclusión: necesidad urgente de adaptar y flexibilizar los procedimientos de toma de declaraciones y su remisión para la valoración e inclusión en el RUV de acuerdo con los contextos de seguridad y la capacidad de los territorios

8. La Sala Especial concluyó en el **Auto 373 de 2016** que, en materia de registro, persistían problemáticas que, si bien eran relevantes, no configuraban bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales que ameritaran su intervención excepcional. Por lo tanto: (i) declaró superado el ECI en este componente, pero se reservó la competencia en el seguimiento a la superación de las falencias asociadas al reconocimiento de las víctimas de pueblos y comunidades étnicas³²; y, (ii) solicitó a los organismos de control continuar con el seguimiento a las falencias identificadas. También, les ordenó informar a la Corte sobre la sostenibilidad de los resultados en esta materia. En particular, encomendó a la Procuraduría General de la Nación enfatizar en la optimización del proceso de registro en la etapa de la declaración³³.

Ahora bien, en el marco del seguimiento a la garantía de los derechos de la población desplazada en la emergencia sanitaria, diferentes actores del proceso informaron de dificultades que afrontan las víctimas en la declaración de hechos de desplazamiento masivo y de confinamiento. Estos hechos afectan principalmente a comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, como se expuso previamente.

Por consiguiente, la Sala concluye que en el marco del ECI que persiste en materia de registro étnico, y el seguimiento encomendado a los organismos de control a las falencias identificadas en el **Auto 373 de 2016**, es necesario que el Gobierno Nacional adopte medidas inmediatas para adaptar los procedimientos administrativos que preceden la inclusión en el RUV.

Esta adaptación debe responder al contexto actual de intensificación de la violencia y el conflicto armado, y a las dificultades en la declaración de hechos que afectan principalmente a grupos étnicos. De este modo, el ajuste requerido debe tener en

³¹ La Defensoría informó sobre la ausencia de equipos de tecnología y el funcionamiento de las herramientas para que las personerías puedan completar los procesos de toma de declaraciones en línea. Cfr. Defensoría del Pueblo. *Análisis del informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 149 de 2020*. Pág. 9. Cabe destacar que, de acuerdo con los artículos 2.2.2.3.4 y 2.2.2.3.5 del Decreto 1084 de 2015, las entidades encargadas de tomar la declaración deben acoger, de forma progresiva, las actualizaciones tecnológicas de acuerdo con los lineamientos de la Unidad para las Víctimas, así como disponer de los medios administrativos para desarrollar esta función.

³² Esta declaración se sustentó en que “la población desplazada en el país cuenta con un registro que permite, pese a las dificultades que aún se presentan, avanzar en su identificación y en su progresiva superación, excepto para pueblos y comunidades étnicos”. Auto 373 de 2016. Cfr. Orden vigésimo octava. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³³ La Sala solicitó a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, informar sobre la sostenibilidad de los resultados alcanzados en materia de registro, y señaló aspectos puntuales que ameritaban un seguimiento especial como el registro para pueblos y comunidades étnicas. Adicionalmente, solicitó a la Procuraduría que examinara “las medidas adoptadas con el fin de contribuir al mejoramiento del proceso de registro en la etapa de toma de declaración, a cargo del Ministerio Público”. Auto 373 de 2016. Cfr. Orden vigésimo novena. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

cuenta: (i) las circunstancias fácticas de seguridad que subyacen a la ocurrencia de estos eventos; (ii) las capacidades técnicas y operativas de los territorios donde se presentan situaciones humanitarias y los mecanismos de comunicación disponibles para surtir todas las etapas asociadas a la inclusión en el RUV (toma de declaración, remisión, valoración y notificación); y, (iii) la situación de urgencia de los hogares desplazados o confinados. En suma, el procedimiento debe estructurarse en función de una respuesta célere e integral consecuente con la garantía de los derechos a la vida, libertad e integridad, y la inmediatez de la asistencia humanitaria, sin dilatarse por rigores de orden administrativo.

Decisiones para flexibilizar los procedimientos de toma de declaraciones y su remisión para la valoración e inclusión en el RUV

9. En razón de lo anterior y, dado que los desplazamientos masivos y los confinamientos afectan principalmente a comunidades étnicas, en virtud de lo dispuesto en las órdenes vigésimo octava y vigésimo novena del **Auto 373 de 2016**, esta Sala Especial adoptará las siguientes decisiones:

9.1. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas adaptar y flexibilizar los procedimientos de toma de declaraciones de desplazamientos masivos y de confinamientos, así como su remisión para la inclusión en el RUV, de acuerdo con el contexto actual y las limitaciones que afrontan las comunidades étnicas afectadas. En particular, debe ser consecuente con la perspectiva diferencial debido a los riesgos diferenciados e impactos que enfrentan las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas en el marco de los desplazamientos masivos y confinamientos. Para el cumplimiento de esta orden, en el informe que presente a la Sala deberá acreditar como mínimo:

- i. La adaptación del procedimiento administrativo y la ruta operativa en el proceso de implementación para orientar y acompañar a las alcaldías y personerías en el proceso de toma de declaraciones de desplazamientos masivos y confinamientos. En este procedimiento deberá acreditar asistencia directa a las alcaldías que presentaron en el primer semestre de 2021 desplazamientos masivos y/o confinamientos de comunidades en: (i) el 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).
- ii. La identificación de las acciones que requieren adaptarse y/o flexibilizarse en el proceso de declaración y valoración, mediante mecanismos virtuales o no presenciales, que contemplan implementarse en el resto del año en curso y en el año 2022, así como su plan de ejecución.
- iii. La incorporación de acciones de pedagogía sobre la ruta de declaración de hechos de desplazamientos masivos y confinamientos con los representantes de las comunidades que se encuentran en las zonas de crisis humanitarias recurrentes.

- iv. La perspectiva diferencial que responda a los riesgos diferenciados e impactos que afrontan las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas en el marco de los desplazamientos masivos y confinamientos.

Para la adaptación del procedimiento, la Sala ordenará al director de la Unidad para las Víctimas convocar a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo. Su participación tiene el propósito de que presenten recomendaciones sobre la toma de declaraciones y su remisión, en contextos de emergencias humanitarias y capacidades institucionales limitadas. Lo anterior también debe comprender el diálogo previo con los personeros de las zonas enunciadas.

Finalmente, para evidenciar que la flexibilización del procedimiento responde al contexto actual y a las capacidades territoriales, la Unidad deberá adelantar las gestiones correspondientes para evaluar como mínimo los siguientes aspectos: (i) los tiempos de toma de declaraciones desde el conocimiento del hecho por las autoridades locales y su respectiva remisión para iniciar el proceso de valoración; (ii) la facilidad y agilidad para subsanar errores en el diligenciamiento de formularios; y, (iii) los tiempos de valoración, registro y notificación de la decisión de la inclusión a las comunidades. Lo anterior tiene por objetivo que el procedimiento responda oportunamente a la reducción en tiempos de toma de declaraciones y la respectiva valoración.

El cumplimiento de esta orden deberá ser acreditado en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

Los resultados de la flexibilización del procedimiento, de conformidad con los elementos enunciados en este fundamento, deberán ser acreditados en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del ECI a partir del año 2022.

9.2. Solicitará a la Defensoría del Pueblo que realice un acompañamiento particular a las comunidades que afrontaron eventos de desplazamientos masivos y confinamientos entre julio del año 2020 y julio del año 2021 y que no han declarado estos hechos. En este sentido, la Sala solicita que realice un seguimiento especial hasta tanto se decida la valoración sobre la inclusión en el RUV. Para este propósito se deberá informar respecto de los casos identificados que recibieron acompañamiento, cuántos de estos eventos fueron declarados y el término de decisión sobre la inclusión en el registro.

Este informe deberá presentarse a esta Sala en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión y, remitirá una copia del mismo a la Procuradora General de la Nación y a la Unidad para las Víctimas.

9.3. Solicitará a la Procuradora General de la Nación que informe a esta Sala de las acciones adoptadas por el Ministerio Público asociadas con la toma de declaraciones de desplazamientos masivos y de confinamientos.

Este informe deberá presentarse a esta Sala en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión y, remitirá una copia del mismo a la Defensoría del Pueblo y a la Unidad para las Víctimas.

9.4. Solicitará a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo que hagan seguimiento particular a los resultados de la adaptación de los procedimientos para la toma de declaración y el registro de desplazamientos masivos y confinamientos. Lo anterior, en el marco del seguimiento a las falencias identificadas en este componente en el **Auto 373 de 2016**. En particular, la Sala solicita al Ministerio Público hacer especial énfasis en el análisis de la idoneidad y celeridad de los mecanismos utilizados por las autoridades competentes para la recepción de las declaraciones presentadas por comunidades desplazadas o confinadas, de modo que sean consecuentes con la realidad de los territorios. En dicho seguimiento deberán informar sobre los ajustes incorporados que responden a la perspectiva diferencial para las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. También, insta a los organismos de control a verificar la oportunidad del procedimiento de valoración y de notificación de la inclusión en el registro a las comunidades que declaren estos hechos.

Este informe deberá presentarse a esta Sala en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión y, remitirá una copia del mismo al director de la Unidad para las Víctimas.

ii. Verificación de la continuidad de la entrega de ayuda humanitaria a comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad. Análisis de la respuesta institucional a situaciones de confinamiento

10. Los *confinamientos*, en el contexto de emergencias humanitarias, aluden a las situaciones en las que las comunidades enfrentan limitaciones a la circulación que generan imposibilidad de acceder a bienes esenciales para la supervivencia, debido a la presencia o control que ejercen grupos armados ilegales en los territorios³⁴.

³⁴ De acuerdo con la Resolución 171 de 2016 de la Unidad para las Víctimas, el *confinamiento* se define como “una situación de vulneración a derechos fundamentales, en las que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno” (Art.1). Ahora bien, respecto de las comunidades étnicas, que presuntamente son más afectadas por este hecho, el Decreto Ley 4635 de 2011 establece que el confinamiento se considera una las afectaciones territoriales para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual se entiende como “una forma de abandono, ya que limita a la comunidad y al individuo del uso y el goce de la totalidad del territorio” (Art. 110). De manera análoga, respecto de los pueblos indígenas, el Decreto Ley 4633 de 2011, establece que el confinamiento se entiende como una forma de abandono, el cual se considera una afectación territorial en tanto genera “pérdida del acceso o disfrute de los lugares y espacios de uso y aprovechamiento colectivo y, de aquellos de uso individual por parte de los integrantes de la comunidad indígena” (Art.144).

La Corte Constitucional, en sede de seguimiento, expuso que el confinamiento de la población en el marco del conflicto armado se caracteriza porque: (i) genera vulneraciones a los derechos a la vida digna, la integridad personal, la libertad, la alimentación, la salud y el trabajo; y, (ii) guarda una relación causal con posteriores desplazamientos forzados de alto riesgo³⁵. Estas emergencias se presentan en circunstancias que dificultan la intervención de las autoridades encargadas de responder a las situaciones humanitarias. Además, pueden derivar en desplazamientos masivos y en posteriores retornos no acompañados³⁶.

11. Para la activación de la respuesta institucional a los confinamientos, la Unidad para las Víctimas determinó, en la *Resolución 171 de 2016*, que el confinamiento es un hecho susceptible de registrarse en el RUV. Posteriormente, mediante la *Circular 014 de 2018*, adoptó el lineamiento técnico para la atención a comunidades confinadas³⁷. Esta normativa establece: (i) el reconocimiento del confinamiento como una situación que configura vulneraciones a derechos fundamentales en el marco del conflicto armado interno; (ii) la entrega de ayuda humanitaria inmediata; y, (iii) la identificación de las afectaciones y la situación humanitaria, las cuales determinan las medidas de atención, asistencia y reparación que proceden para el caso concreto³⁸.

12. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, algunos confinamientos cesaron luego de que las circunstancias fácticas permitieron a las comunidades poner en conocimiento de las autoridades dicha situación, por la dificultad de denunciar tales hechos en estos contextos³⁹. Lo anterior incide en la posterior valoración de la declaración y, en consecuencia, en las medidas contempladas en la política de víctimas conforme al hecho registrado y las correspondientes afectaciones⁴⁰.

³⁵ En estos escenarios, las comunidades afrontan limitaciones a la libre circulación debido, entre otros factores, al control territorial y social de actores armados, al enfrentamiento entre estos y la Fuerza Pública, y la presencia de minas antipersonales y municiones sin explotar. En este sentido, la Corte dispuso la entrega oportuna, continua e integral de atención humanitaria, de acuerdo con criterios diferenciales, para mitigar los daños que afrontan las poblaciones en estos escenarios, que afecta particularmente a comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas. *Cfr.* Autos 093 y 284 de 2008 sobre la atención de la situación humanitaria del municipio de Samaniego (Nariño) relacionada con situaciones de confinamiento, limitaciones a la libre movilidad de comunidades que habitan en territorios con presencia de minas antipersonales y municiones sin explotar, así como restricciones al paso de alimentos y demás bienes asociados a la supervivencia. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁶ *Cfr.* Autos 099 de 2013, 205 de 2015 y 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁷ *Cfr.* Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem.* Págs. 121-122.

³⁸ La Resolución 171 de 2016 de la Unidad para las Víctimas establece las competencias de sus dependencias internas en materia de registro, atención a la emergencia humanitaria, oferta de reparación, y lineamientos para víctimas que pertenecen a grupos étnicos (Art 2). A su vez, dispone que la “Guía metodológica para formular Planes de Contingencia” para la atención de emergencias humanitarias incorporará la ruta de atención a comunidades confinadas (Art.3). Finalmente, establece la adopción de procedimientos, protocolos y guías para implementar las acciones que correspondan a cada una de las dependencias de dicha entidad para los eventos de confinamiento (Art. 4). La Circular 0014 de 2018 determina los procedimientos de atención a comunidades confinadas por diferentes dependencias de la Unidad para las Víctimas. La identificación de afectaciones y de la situación humanitaria corresponde a la entidad territorial y al Ministerio Público. Este procedimiento tiene por objetivo: (i) verificar la continuidad de la crisis humanitaria generada por el confinamiento; (ii) identificar las condiciones que se derivan del hecho; (iii) determinar si se requieren otras medidas de asistencia; (iv) establecer si se requiere la medida de rehabilitación; y (v) determinar la viabilidad de las medidas que apliquen, incluyendo la ayuda humanitaria.

³⁹ La Defensoría manifestó que, en situaciones de confinamiento, la toma de declaración pone en riesgo a las comunidades y los funcionarios encargados de realizar este procedimiento debido a las condiciones de orden público.

⁴⁰ La Defensoría señaló que la Unidad para las Víctimas no valoró situaciones como confinamientos ilegales y los catalogó como restricciones a la movilidad. Estos casos se presentaron en el Litoral de San Juan, Bajo Baudó, Medio Atrato y el Pacífico Nariñense. Intervención en la sesión técnica. Auto 357 de 2020.

Conclusión: la necesidad de regular y asegurar la respuesta institucional integral del Estado para atender a comunidades confinadas

13. Esta Sala reconoce que la ruta planteada por la Unidad para las Víctimas para atender a las comunidades confinadas, consignada en la Resolución 171 de 2016 y la Circular 014 de 2018, representa un avance sustancial para identificar las medidas que proceden para atender este hecho. En este sentido, evidencia avances en la superación de la práctica inconstitucional y en el cumplimiento de la orden trigésimo primera del **Auto 373 de 2016**. Según esa providencia, la entidad debía implementar un protocolo para la entrega de ayuda humanitaria a las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad⁴¹.

No obstante, por los mismos supuestos fácticos que configuran el confinamiento, la respuesta institucional requerida supera las competencias y la capacidad de atención de dicha entidad. Las deficiencias y vacíos en la articulación de la intervención institucional se hicieron más evidentes y profundas en el contexto actual de recrudecimiento de la violencia y el conflicto armado que converge con las limitaciones que impuso la pandemia.

Por consiguiente, la Sala evidencia que la respuesta institucional es insuficiente para comprender las vulneraciones que afrontan las comunidades confinadas, debido a que los instrumentos que reglamentan la atención de estos eventos son insuficientes para: (i) activar la intervención institucional para el restablecimiento de condiciones de orden público, dado que este elemento es esencial para superar el confinamiento, y ello trasciende las competencias de la Unidad para las Víctimas; (ii) garantizar la atención efectiva a comunidades confinadas o que afrontan restricciones a la movilidad, cuando no existen presupuestos de seguridad que permitan la intervención directa de las instituciones; y, (iii) coordinar la intervención en los territorios de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante “SNARIV”), más allá de la convocatoria y gestión que realicen las Direcciones Territoriales de dicha entidad, a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional⁴².

En suma, la reglamentación del procedimiento de atención a los confinamientos mediante instrumentos de alcance interno para la Unidad para las Víctimas adolece de la idoneidad para activar y coordinar una respuesta institucional integral que sea consecuente con los riesgos y las vulneraciones a los derechos que afrontan las

⁴¹ En dicha providencia Sala expuso que “*En este tipo de situaciones complejas, caracterizadas por las restricciones de movilidad y el difícil acceso de las autoridades, es necesario que las autoridades cuenten con un procedimiento de respuesta excepcional para atender las necesidades humanitarias de estas comunidades, en virtud de la preponderancia del derecho al trato humanitario recogido en las normas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, tomando como punto de partida que la ausencia de condiciones de seguridad es la primera afectación de la población civil.// Para esta Sala Especial, en consecuencia, no es admisible establecer como condición sine qua non para la atención de estas situaciones complejas, el parte de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo de procedimientos de desminado humanitario. Esta exigencia se traduce en un vacío de protección, porque el acceso a la oferta estatal para paliar las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias recurrentes, sería, bajo estos requisitos, inviable en muchos casos*”. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 3.2.2.

⁴² Cfr. Unidad para las Víctimas. Resolución 171 de 2016. “*Por la cual se define el confinamiento como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011*”.

comunidades afectadas por esta situación. Lo anterior es particularmente relevante en las actuales circunstancias de pandemia y violencia generalizada.

Decisiones a adoptar para la atención a comunidades confinadas

14. La Sala encuentra imperativo y urgente la adopción de una regulación idónea sobre las competencias e intervención de cada nivel de gobierno para atender comunidades confinadas y restablecer las condiciones de orden público. Dicha reglamentación debe respetar los parámetros reiterados por esta Sala en los **Autos 099 de 2013, 205 de 2015 y 373 de 2016**⁴³, y debe responder a los contextos regionales actuales de violencia y conflicto armado, así como a las barreras asociadas a la emergencia sanitaria y la presencia institucional en los territorios. Por consiguiente, adoptará las siguientes órdenes con el propósito de asegurar la continuidad de la atención de las comunidades confinadas.

14.1. Ordenará al Ministro del Interior que, junto con el Ministro de Defensa y los directores del Departamento para la Prosperidad Social (en adelante “DPS”) y de la Unidad para las Víctimas adopten, mediante acto administrativo, la regulación de las rutas de respuesta del nivel nacional y territorial a los confinamientos. En particular, la atención debe ser consecuente a los riesgos desproporcionados que afrontan las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas, respecto de la incidencia de este hecho en sus territorios y las afectaciones en sus derechos colectivos e individuales. Para evidenciar el cumplimiento de esta orden, en el informe que presenten a la Sala, las entidades deberán acreditar como mínimo los siguientes parámetros:

- i. Atender los elementos reiterados por esta Sala en los **Autos 099 de 2013, 205 de 2015 y 373 de 2016**.
- ii. Precisar cómo se activa y articula la intervención de las entidades del SNARIV del nivel nacional y territorial, bajo una lógica de ausencia de condiciones regulares de orden público, las cuales no pueden supeditar la activación de la respuesta institucional. El diseño de la ruta de respuesta y el seguimiento a su implementación debe extenderse al menos hasta que se superen las causas que configuraron el confinamiento y se restablezcan los derechos de las comunidades afectadas por este hecho.
- iii. Establecer mecanismos para adecuar la intervención institucional a los nuevos contextos humanitarios, a los riesgos que afrontan las comunidades afrodescendientes e indígenas respecto de la incidencia de situaciones de confinamiento en sus territorios y a las limitaciones asociadas a la reactivación de actividades en el contexto de la pandemia.

En este sentido, las rutas y procedimientos asociados a la atención de comunidades confinadas se deben revisar como mínimo cada semestre. Lo

⁴³ La Sala ordenó al director de la Unidad para las Víctimas que “*diseñe y ponga en marcha el Protocolo excepcional para la entrega de la ayuda humanitaria a favor de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad, en los términos descritos en este pronunciamiento y en los autos 099 de 2013 y 205 de 2015*”. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden trigésimo primera.

anterior, con el propósito de que se actualicen conforme a los contextos territoriales de violencia y conflicto armado y las capacidades de intervención institucional desde los territorios.

- iv. Establecer los procedimientos y criterios asociados a la caracterización de este hecho para efectos de la declaración y su posterior valoración para la inclusión en el RUV. También, las medidas que se derivan de las afectaciones asociadas a este hecho deben establecer con claridad los responsables, las acciones puntuales que corresponden a cada momento de la ruta de respuesta y el presupuesto requerido para implementarlas.
- v. Definir con precisión los mecanismos de articulación con las acciones encaminadas a restablecer las condiciones de orden público, en todos los momentos de la ruta.
- vi. Verificar la intervención oportuna de las entidades competentes, la ejecución real de las medidas correspondientes a los riesgos y afectaciones asociadas al confinamiento, y los tiempos de respuesta de cada entidad, así como el de la intervención conjunta del Estado. En este proceso de verificación deberán participar los organismos de control.

En el desarrollo de esta regulación el Gobierno Nacional deberá convocar a: (a) los alcaldes y gobernadores de los territorios que fueron afectados en el primer semestre de 2021 por situaciones de confinamiento, con el propósito de que la ruta adoptada responda a las capacidades reales y actuales de los territorios que afrontan estas situaciones; (b) el Ministerio Público, con la finalidad de que aporten recomendaciones técnicas sobre la reglamentación del procedimiento y, en particular, se involucren en la verificación de la respuesta institucional a comunidades confinadas o que afrontan difíciles condiciones de seguridad. También deberá invitar a las organizaciones y agentes humanitarios que, en virtud de su experticia y presencia en los territorios, puedan contribuir a plantear procedimientos idóneos para responder en la contingencia humanitaria, como el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante “CICR”).

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, en consonancia con lo dispuesto en los fundamentos jurídicos 14.2 y 14.3 de esta providencia. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

La Sala advierte que, en todo caso, la adopción del acto administrativo deberá ocurrir antes de finalizar el año 2021. Posteriormente, para acreditar que el acto administrativo cumple la finalidad de articular una respuesta adecuada y oportuna a las comunidades confinadas, los Ministros del Interior y de Defensa, junto con los directores del DPS y de la Unidad para las Víctimas, deberán remitir los resultados en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del ECI a partir del año 2022.

14.2. Ordenará a los Ministros del Interior y de Defensa Nacional que, en virtud del análisis de la pertinencia y oportunidad de su intervención en cada caso, respondan a las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, en escenarios de confinamiento. En este sentido, la respuesta institucional del Estado, en su conjunto, debe considerar que la ausencia de condiciones de seguridad, además de ser la primera afectación que afrontan las comunidades confinadas, es el supuesto fáctico que configura la ocurrencia de este hecho, y a su vez, condiciona su cesación.

Por lo tanto, aun cuando el restablecimiento de las condiciones de seguridad no puede mediar como presupuesto para atender a las comunidades confinadas, o justificar la ausencia de respuesta del Estado, si es el elemento esencial que debe restablecerse para asegurar los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de los habitantes de estos territorios.

14.3. Advertirá a los ministros y los directores de las entidades del SNARIV, en particular al Ministro del Interior, que la respuesta a las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, en escenarios de confinamiento, no descansa exclusivamente ni se reduce solamente a las medidas que son competencia de la Unidad para las Víctimas. Bajo esta lógica y, en razón de los derechos afectados en estos escenarios, es imperativa la intervención oportuna y concurrente de las entidades con responsabilidades en la atención a las emergencias humanitarias. También, de aquellas a las que les compete la implementación de medidas de la política de víctimas que correspondan a las afectaciones derivadas del confinamiento.

iii. Continuidad en la entrega de atención humanitaria inmediata

15. La Unidad para las Víctimas reportó que, en el año 2019, ajustó la aplicación del principio de subsidiariedad en los territorios que presentan *crisis humanitarias recurrentes* y que tienen menores capacidades institucionales, administrativas y financieras. Concretamente, con la Resolución 0021 de 2019, incorporó ajustes para asegurar la subsistencia mínima de la población desplazada a través de: (i) la simplificación de procesos administrativos para las entidades territoriales; (ii) la vinculación de las gobernaciones en la atención a las emergencias; y, (iii) la habilitación de solicitudes de apoyo subsidiario⁴⁴.

En el año 2020, en virtud del procedimiento referido, esta entidad entregó atención humanitaria en dinero (mecanismo de atención individual) y en especie (mecanismo de atención a eventos masivos, particularmente desplazamientos y

⁴⁴ El Gobierno Nacional manifestó que, “con la expedición de dicha resolución [Resolución 0021 de 2019], se facilitó el acceso por parte de las entidades territoriales a los mecanismos de apoyo subsidiario en Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata, se disminuyeron los tiempos de activación de los mecanismos y se reglamentaron los mecanismos de apoyo concurrente para la prevención urgente, cuyo propósito es la entrega de insumos para proyectos que fortalezcan la capacidad de respuesta a emergencias humanitarias o el arraigo de comunidades en riesgo”. Cfr. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Pág. 106-107.

confinamientos)⁴⁵. La Unidad para las Víctimas informó que, respecto del mecanismo de dinero, se presentó una reducción de los municipios que solicitaron este apoyo⁴⁶. Por el contrario, las solicitudes para el mecanismo en especie por evento aumentaron debido al incremento de emergencias humanitarias masivas⁴⁷.

16. Por su parte, respecto de la activación del mecanismo de subsidiariedad, la Defensoría planteó que algunas alcaldías, a pesar de conocer el procedimiento para que concurren los otros niveles de gobierno en la atención humanitaria inmediata, no lo aplican de forma efectiva. Lo anterior se convierte en una barrera adicional para la atención de las comunidades, que se agrava en contextos donde las entidades territoriales afrontan crisis humanitarias que desbordan la capacidad institucional local⁴⁸. Además, en el contexto descrito, la entidad informó que persisten dificultades relacionadas con la continuidad de la entrega de la ayuda inmediata por las autoridades locales, hasta tanto se surtan las etapas que anteceden la valoración para la inclusión en el RUV.

En consonancia con lo expuesto, los intervinientes de la sociedad civil y los representantes de la población desplazada manifestaron que la magnitud y la frecuencia de los desplazamientos masivos y los confinamientos, en varios territorios del país, superan la capacidad de respuesta de las alcaldías⁴⁹. Esta dificultad converge en un escenario en que la crisis ocasionada por la propagación del COVID-19 invisibilizó las emergencias humanitarias y, a su vez, redujo la presencia institucional en los territorios. En suma, la confluencia de estos factores deteriora aún más la atención inmediata que requiere la población que se ve forzada a abandonar sus territorios o no puede salir de los mismos, por razones de violencia y de conflicto armado⁵⁰.

Conclusión: la necesidad de flexibilizar los procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad en los territorios con limitaciones en la capacidad técnica y financiera que presentan emergencias humanitarias recurrentes

⁴⁵ En los casos en que los recursos técnicos y financieros de la entidad territorial sean insuficientes, la Unidad para las Víctimas apoya subsidiariamente la emergencia humanitaria. Entre el primero de marzo y el 15 de octubre de 2020, dicha entidad conoció: (i) 56 emergencias humanitarias masivas que correspondieron a 41 desplazamientos en los departamentos de Nariño, Chocó, Norte de Santander, Cauca, Antioquia, Córdoba; y, (ii) 15 confinamientos en los departamentos de Chocó, Antioquia, Nariño. En el mismo periodo, 410 hogares recibieron atención humanitaria inmediata en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba, Chocó, Nariño y Putumayo. Además, 5.143 hogares fueron beneficiados con atención humanitaria en especie en los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Córdoba, Chocó, Nariño y Norte de Santander. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Páginas. 7-16.

⁴⁶ Debido a la reducción de las declaraciones que pasaron de 42.826 en el año 2019 a 28.150 en el año 2020.

⁴⁷ Estos datos corresponden a 65 solicitudes equivalentes a 4.954 hogares en el año 2019 y 73 solicitudes de 8.901 hogares en el año 2020. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. Ibídem. Págs. 120.

⁴⁸ La Defensoría indicó que la Unidad para las Víctimas conoce las dificultades para activar estos procedimientos. No obstante, “*limita su atención argumentando la responsabilidad de los entes mencionados y es por esto que las comunidades quedan sin atención oportuna o sin registro*”. Intervención en la Sesión Técnica. Auto 357 de 2020.

⁴⁹ Además, en la atención a los desplazamientos en territorios como el Pacífico nariñense, (i) las mujeres gestantes y lactantes tienen atención muy precaria, y (ii) la población tiene enfermedades debido a que no puede consumir agua potable. En estos contextos, parte de la población se ve obligada a retornar a las zonas donde salieron pese a los riesgos a la vida e integridad que afrontan. Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

⁵⁰ La magnitud y masividad de los desplazamientos desbordan la capacidad de respuesta de las alcaldías. En este contexto, también se planteó de forma reiterada la ausencia de concurrencia de las Gobernaciones y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para atender a la población desplazada en contextos de emergencias humanitarias como la Zona Telembí (Nariño), Buenaventura (Valle del Cauca), y Argelia (Cauca). Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

17. A pesar de que la Unidad para las Víctimas informó que mejoró el procedimiento de subsidiariedad con la adopción de la Resolución 0021 de 2019, los resultados aportados en materia de entrega efectiva de atención humanitaria inmediata no acreditan que los ajustes referidos incidieron en una respuesta oportuna y eficaz en las comunidades afectadas. Tampoco hay evidencia sobre su impacto en la simplificación de los trámites que deben surtir las entidades territoriales para recibir estos recursos destinados a los hogares desplazados y confinados. En este sentido, la Sala encuentra que persiste la práctica inconstitucional advertida en el **Auto 373 de 2016**, relacionada con el agotamiento de rutas y procedimientos ordinarios cuando las entidades no cuentan con las capacidades para activar el mecanismo de subsidiariedad⁵¹.

Finalmente, para la Sala, no es admisible que además de las vulneraciones que experimentan las personas con el desplazamiento, en su llegada a los territorios receptores no accedan a la atención inmediata para satisfacer necesidades humanas básicas. Dentro de estas necesidades está la garantía mínima de, por ejemplo, el consumo de agua potable, que según algunos reportes, para algunas comunidades que fueron desplazadas, fue de imposible acceso en las zonas de recepción.

Decisiones a adoptar respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad en territorios que presentan emergencias humanitarias recurrentes

18. Debido a la frecuencia y magnitud de emergencias humanitarias, es imperativa la intervención inmediata y urgente de las gobernaciones y del Nivel Nacional, en aplicación directa del principio de subsidiariedad, en los municipios que afrontan estas situaciones de emergencia permanentes. En consecuencia, la Sala adoptará las siguientes decisiones:

18.1. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que identifique las razones por las cuales las alcaldías y las gobernaciones no concluyeron los trámites para acceder al mecanismo de subsidiariedad entre julio de 2020 y julio de 2021; a pesar de no tener recursos técnicos y financieros suficientes y, presentar emergencias humanitarias masivas. Esto debe hacerlo en conjunto con los alcaldes y gobernadores que se vieron afectados por esta situación.

A partir de este análisis, deberá ajustar el mecanismo de subsidiariedad, y formular una ruta expedita y flexible para los municipios que afrontan emergencias humanitarias recurrentes en: (i) Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); (ii) Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); (iii) zona urbana

⁵¹ Esta situación ya se había advertido en el Auto 373 de 2016, el cual señaló que “*Esta Sala Especial también tuvo conocimiento de casos en los que la Unidad para las Víctimas se abstuvo de activar el mecanismo de subsidiariedad y de entregar los recursos respectivos, hasta tanto la entidad territorial no “realizara la solicitud formal” en el marco de los mecanismos ordinarios desplegados para esos efectos, haciendo depender la necesidad de atención de las comunidades de la realización de este tipo de trámites (...) Esta postura de la Unidad para las Víctimas se traduce, por lo tanto, en una práctica inconstitucional. Por más de que esté persiguiendo fines constitucionales legítimos al insistir en la participación y la responsabilidad de las entidades territoriales en la materia, la Unidad para las Víctimas no puede hacer depender la entrega de la ayuda humanitaria inmediata 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*”. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 2.3.2.

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).

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

Finalmente, para acreditar que la adaptación del procedimiento cumple la finalidad de asegurar la ayuda y atención humanitaria oportuna a la población y la materialización efectiva del principio de subsidiariedad, el director de la Unidad para las Víctimas deberá presentar los resultados en términos de: (i) entidades identificadas previamente con necesidades de apoyo subsidiario y que afrontan emergencias recurrentes; (ii) eventos de desplazamiento y confinamiento que son reportados por las Direcciones Territoriales y la Defensoría del Pueblo; (iii) trámites iniciados respecto de los trámites concluidos con entrega efectiva de recursos a las entidades territoriales; y, (iv) asistencia y trabajo conjunto con las entidades territoriales durante la emergencia para que accedan efectivamente al mecanismo de subsidiariedad y atiendan a las comunidades desplazadas y confinadas.

Posteriormente, para acreditar que la adaptación del procedimiento cumple la finalidad de asegurar la ayuda y atención humanitaria, de conformidad con lo dispuesto en previamente, el director de la Unidad para las Víctimas deberá presentar los resultados en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional a partir del año 2022.

18.2. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que sustente los avances en la superación de la práctica inconstitucional relacionada con la activación del mecanismo de subsidiariedad. Para este propósito deberá evidenciar: (i) los municipios con crisis humanitarias recurrentes que, entre julio de 2020 y julio de 2021, iniciaron el trámite de apoyo subsidiario; (ii) los municipios cuya solicitud culminó con la entrega efectiva de atención humanitaria; (iii) los municipios que a pesar de iniciar el trámite de apoyo, no concluyeron el proceso de subsidiariedad; (iv) las causas asociadas a las barreras para activar el apoyo subsidiario en las entidades territoriales referidas y, especificar si obedecen a restricciones en las capacidades operativas, limitaciones sobrevinientes con la pandemia o cambios en las emergencias humanitarias; (v) las medidas específicas que se implementan para que los hogares desplazados o confinados no dejen de recibir atención humanitaria inmediata, en virtud de las deficiencias y/o dificultades operativas identificadas.

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

iv. Continuidad en la entrega de atención humanitaria de emergencia y de transición

Identificación de carencias en la subsistencia mínima

19. A partir de la valoración de carencias en la subsistencia mínima, el Gobierno Nacional identifica las necesidades en alojamiento temporal y/o alimentación de los hogares desplazados para determinar los montos, componentes y la temporalidad con que se debe entregar la atención humanitaria de emergencia y de transición⁵². A continuación, la Sala sintetiza los resultados de la aplicación del procedimiento referido, en los años 2019 y 2020:

Procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima ⁵³	2019	2020
Hogares a los que aplicó el procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima	537.457	253.418
Hogares con carencias en alguno de los 2 componentes (alojamiento y alimentación) de la subsistencia mínima en el año	337.435 (62.78%)	92.623 (36.55%)
Hogares identificados con <u>no</u> carencias en los 2 componentes (alojamiento y alimentación) de la subsistencia mínima en el último año ⁵⁴	200.022 (37.22%)	160.795 (63.45%)

*Elaboración propia a partir de los Informes anuales del Gobierno Nacional de 2020 y 2021.

Los datos que aportó la Unidad para las Víctimas indican que, en el año anterior, hubo un decrecimiento en las solicitudes de atención humanitaria. De 537.457 hogares que fueron evaluados en 2019, menos de la mitad de esta cifra, equivalente a 253.418 hogares, fueron valorados en 2020. A su vez, en términos porcentuales, hubo un incremento en los hogares que no evidenciaron necesidades en alojamiento temporal ni en alimentación, puesto que pasaron de ser el 37.22% de los hogares evaluados en 2019, a el 63.45% de los hogares valorados en 2020. Conforme a ello, a 160.795 hogares les fue suspendida la entrega de atención humanitaria, dado que el Gobierno concluyó que no presentaban carencias y, por lo tanto, podían ser atendidas con otras medidas de la oferta social del Estado⁵⁵.

20. Ahora bien, para los hogares en los que persistían necesidades en materia de subsistencia mínima, la clasificación y distribución de estos conforme el nivel de carencias se sintetiza a continuación⁵⁶:

⁵² La **atención humanitaria de emergencia** corresponde a los hogares que se encuentran en los siguientes escenarios: “(i) el desplazamiento forzado ha ocurrido dentro del año previo a la fecha de solicitud; (ii) se identifiquen carencias graves en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, cuando el desplazamiento haya ocurrido dentro de los diez años anteriores a la solicitud; o (iii) se identifiquen condiciones de extrema urgencia y vulnerabilidad, situación en la cual esta medida se debe entregar independientemente del tiempo transcurrido entre el desplazamiento y la fecha de la solicitud”. La **atención humanitaria de transición** se entrega a los hogares que “(i) se encuentran incluidos en el RUV; (ii) su desplazamiento haya ocurrido en un término mayor a un año contado a partir de la declaración; (iii) presentan carencias leves en alimentación y/o alojamiento de acuerdo con el análisis de vulnerabilidad; y (iv) no cuentan con los elementos necesarios para proveerse su subsistencia mínima, pero cuya situación no presenta la gravedad y urgencia para ser destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia”.. Cfr. Informe anual de gobierno 2021. Ibídem. Págs. 89-90.

⁵³ La información corresponde al número de hogares, de acuerdo con la información del Gobierno Nacional.

⁵⁴ “No carencia” hace referencia al resultado de “inexistencia de factores de riesgo o amenazada en los componentes de la subsistencia mínima”. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. Ibídem. Pág. 111.

⁵⁵ Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. Ibídem. Pág. 95.

⁵⁶ Cfr. (i) Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. Ibídem. Págs. 94-102 y (ii) Informe anual de gobierno 2021. Ibídem. Págs. 85-94.

Carencias en la subsistencia mínima en hogares que solicitaron atención humanitaria en el año ⁵⁷	2019	2020
Extrema urgencia y vulnerabilidad ⁵⁸	230.284 ⁵⁹	63.309 ⁶⁰
Carencias graves ⁶¹	52.595	13.786
Carencias leves ⁶²	54.556	15.528
Total hogares con carencias en subsistencia mínima	337.435	92.623

*Elaboración propia a partir de los Informes anuales del Gobierno Nacional de 2020 y 2021. Información correspondiente a la medición de los indicadores asociados a la entrega de atención humanitaria en los tres (3) meses posteriores a la solicitud de la medida.

De acuerdo con los datos aportados por el Gobierno Nacional, los hogares con carencias en alojamiento y/o alimentación, que por lo tanto debían recibir atención humanitaria, pasaron de ser 337.435 hogares en 2019 a 92.623 hogares en 2020. Esto significa que en el término de un año hubo 244.812 hogares menos a los que se les identificaron necesidades en alguno de los componentes de la subsistencia mínima. Este decrecimiento de los hogares que solicitaron atención humanitaria fue más significativo respecto de las familias en situación de urgencia y vulnerabilidad, como se observa a continuación:



Fuente: Informe anual de Gobierno 2021. Ilustración 21. Atención hogares en extrema urgencia y vulnerabilidad. Unidad para las Víctimas Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria. Pág. 97.

⁵⁷ La información corresponde al número de hogares.

⁵⁸ Los hogares en *situación de extrema urgencia y vulnerabilidad* “son aquellos que por las características socio-demográficas y económicas particulares, y por la conformación actual del hogar, **están inhabilitados para generar ingresos o para adquirir capacidades para hacerlo, teniendo como consecuencias la limitación para cubrir los gastos del hogar en los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento y alimentación.** [Énfasis agregado]. Cfr. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Pág. 122.

⁵⁹ De acuerdo con el indicador de carencias extremas, de los 230.284 hogares inscritos en el RUV que presentaban una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad en materia de alojamiento temporal y/o alimentación, 229.505 (99.66%) recibieron atención humanitaria en el término de 3 meses siguientes a la solicitud, y a 739 (0.003%) se les entregó la medida en un término superior. Cfr. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Págs. 96-97.

⁶⁰ De acuerdo con los resultados presentados por la Unidad para las Víctimas, en 2020, a 63.279 de los hogares (99.95%) se les entregó atención humanitaria en los 3 meses siguientes al recibo de la solicitud. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibidem*. Pág. 87.

⁶¹ *Carencia Grave* corresponde a “aquella derivada o consecuente con el hecho victimizante y pone en grave riesgo o amenaza la subsistencia mínima y que persiste en cualquiera de los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación después de ocurrido el primer año de desplazamiento”. Cfr. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Pág. 111.

⁶² *Carencia Leve* se entiende como aquella que “persiste después de transcurrido el primer año de desplazamiento, pero no pone en grave riesgo o amenaza la subsistencia mínima”. Cfr. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Pág. 111.

Los hogares clasificados en el mayor nivel urgencia y vulnerabilidad que son aquellos que afrontan mayores niveles de carencias de alojamiento y alimentación, pasaron de ser 230.284 en 2019 a 63.309 en 2020. Esta reducción se presentó en el término año, de acuerdo con los resultados de la comparación de la atención de los hogares en ambas vigencias⁶³.

Sin embargo, esta información no incluye una justificación precisa respecto del decrecimiento de las solicitudes de atención humanitaria en el 2020. De igual manera, el Gobierno Nacional tampoco planteó dificultades para corroborar, por parte de las autoridades, las condiciones reales de carencias de la población, en ese periodo. Lo anterior especialmente, para los hogares con mayores vulnerabilidades.

Dado que la solicitud de la medida referida se realiza por los canales de atención de la Unidad para las Víctimas, la Sala procede a examinar la orientación y la respuesta a los requerimientos de la población desplazada, en época de pandemia.

Atención a las víctimas a través de los canales de orientación no presencial

21. En materia de orientación y acompañamiento, la Unidad para las Víctimas implementó diferentes estrategias para la respuesta a las solicitudes de la población, mediante canales telefónicos y virtuales. A través de estos mecanismos, la entidad suministró principalmente información sobre trámites de novedades en el RUV, así como de la entrega de atención humanitaria⁶⁴.

Sin embargo, algunos intervinientes identificaron deficiencias en la respuesta a las solicitudes, debido a las barreras de acceso a mecanismos de atención no presencial⁶⁵. Lo anterior, por las limitaciones de conectividad y de manejo de las herramientas de comunicación por algunos sectores de la población⁶⁶. En este escenario, los actores del proceso consideran que las dificultades que experimentan algunas víctimas para acceder a las instituciones mediante mecanismos de orientación alternativos, constituyen barreras para la atención y asistencia efectiva a la población desplazada⁶⁷.

Continuidad en la entrega de la atención humanitaria

22. Para asegurar la continuidad en la entrega de la atención humanitaria que procede luego de la inclusión en el RUV, la Unidad para las Víctimas realizó: (i) la asignación automática de la medida a los hogares desplazados dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho⁶⁸; (ii) el giro anticipado a aquellos que habían

⁶³ La Unidad para las Víctimas reportó que atendió al 99.99% de los hogares en extrema urgencia y vulnerabilidad en el año 2020. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibidem*. Pág. 97.

⁶⁴ La atención se reportó para 117 municipios. Comprende líneas telefónicas, servicios de auto consulta, mensajes de texto, correo y chat. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 2-3.

⁶⁵ Debido al cierre de centros regionales y oficinas de atención asociados a la emergencia sanitaria.

⁶⁶ Defensoría del Pueblo. Intervención en la Sesión Técnica. Auto 357 de 2020.

⁶⁷ La falta de disponibilidad de herramientas tecnológicas es una de las principales barreras para acceder a la atención y asistencia, puesto que población, especialmente aquella que reside en territorios con difícil acceso geográfico, no tiene acceso a internet. Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

⁶⁸ Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 17-18. *Cfr.* Informe anual de gobierno 2021. *Ibidem*. Pág. 80. En la medición del indicador “primer año”, que tiene por objetivo “medir el acceso a la atención humanitaria de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, cuyo evento ocurrió dentro de los 12 meses previos a la declaración

solicitado la medida y que presentaron carencias en alojamiento y/o vivienda⁶⁹; (iii) la priorización en la entrega de los recursos a las familias que no fueran beneficiarias de programas sociales; (iv) el incremento del término de 30 a 90 días en el cobro de los recursos⁷⁰; y, (v) la ampliación de los mecanismos de pago⁷¹.

No obstante, el Gobierno también informó que se presentó una reducción presupuestal significativa en este componente puesto que en el año 2019 fueron apropiados 1.295 miles de millones. Aquellos disminuyeron en el año 2020 a 715 miles de millones destinados para atención humanitaria⁷².

Finalmente, la Unidad para las Víctimas indicó que la continuidad en la garantía de la atención humanitaria no limitó el acceso de las víctimas a medidas de la política social adoptadas con ocasión del COVID-19. El Gobierno precisó que, si bien estos programas se analizaron en la identificación de carencias, no fueron descontados de la atención humanitaria. De este modo, 314.081 destinatarios de la medida referida, también fueron beneficiarios de oferta social en la contingencia de la pandemia⁷³.

23. Cabe destacar que varios actores del proceso resaltaron los esfuerzos de la Unidad para las Víctimas en continuar la entrega de la atención humanitaria durante la emergencia sanitaria. No obstante, también informaron sobre inconvenientes relacionados con la disposición efectiva de los recursos, debido a problemas en la respuesta a las solicitudes de las víctimas, así como inconvenientes operativos asociados con la notificación de la entrega, como lo precisaron algunos organismos de control⁷⁴. Adicionalmente, debido al contexto de salud pública generada por el COVID-19, muchas de las víctimas no pudieron trasladarse a las entidades financieras para acceder efectivamente a esta medida⁷⁵.

de este (Víctimas incluidas a partir del 01 de enero del 2020)", el 92,44% de los hogares (37.955) recibieron esta medida dentro de los 3 meses posteriores a la inclusión en el RUV, y al 4.3% (1.777 hogares) se les asignó atención humanitaria en tres meses posteriores a su inclusión. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibíd.* Págs. 82-85.

⁶⁹ Se entregó en abril la medida correspondiente para los meses de mayo y junio. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibíd.* Pág. 80.

⁷⁰ El Gobierno informó que, "[e]n convenio con el Banco Agrario de Colombia, se incrementaron los tiempos para el cobro de los giros, pasando de una vigencia de 30 a 90 días, buscando así que no se presenten aglomeraciones y que las víctimas puedan tener la tranquilidad de que sus giros no se perderán". Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 17. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibíd.* Pág. 80.

⁷¹ La Unidad para las Víctimas informó que "[s]e ampliaron los mecanismos de pago y se realizarán giros mediante abono a cuentas, cobro por ventanilla del Banco y sus corresponsales". Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 17-18. Cfr. Informe anual de gobierno 2021. *Ibíd.* Pág. 80.

⁷² Datos reportados con corte a enero de 2021. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibíd.* Pág. 25.

⁷³ Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibíd.* Pág. 112.

⁷⁴ La Defensoría del Pueblo informó sobre problemas en la notificación de la aprobación de la atención humanitaria de emergencia y de transición, lo que generó la devolución de los giros. Lo anterior además, limita la presentación de recursos respecto de las resoluciones que deciden sobre las solicitudes que resuelven la entrega de esta medida. Adicionalmente reportó que limitaciones en materia de conectividad que incidieron la notificación y no permitieron que la información llegue al destinatario de la medida. Finalmente, informó de la asignación de los giros en ciudades diferentes en las cuales la medida fue solicitada. Esta situación particular se presentó en Arauca (Pág.6); Caldas (Pág. 9); y, en la Subregión del Pacífico-centro (Litoral del San Juan, Buenaventura, López de Micay, Timbiquí y Guapi) (Pág. 57). Defensoría del Pueblo. Análisis del informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 149 de 2020. *Ibíd.*

⁷⁵ Sesión informativa de carácter reservado. Auto 328 de 2021.

Conclusiones: necesidad de ajustar el procedimiento de valoración de carencias en alojamiento y alimentación para asegurar la continuidad en la entrega de la atención humanitaria para los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad

24. La Unidad para las Víctimas informó que, al finalizar el año 2019, de 537.457 solicitudes de atención humanitaria presentadas, 337.435 hogares (62.78%) tenían privaciones en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima⁷⁶. Posteriormente, en el año 2020 aplicó el procedimiento a 253.418 hogares que solicitaron esta medida (esto es, 302.039 hogares menos que en el año 2019), y concluyó que solo persistían carencias en 92.623 de los hogares (36.55%) que solicitaron atención humanitaria⁷⁷.

El decrecimiento más significativo corresponde a la diferencia entre los 230.284 hogares en la categoría de extrema urgencia y vulnerabilidad identificados en el año 2019, que pasaron a ser solo 63.309 hogares en el año 2020. Al respecto, no se acreditó que la Unidad para las Víctimas asegurara la continuidad en la entrega de atención humanitaria, para las familias con necesidades más apremiantes en alojamiento y alimentación, bajo los presupuestos de la *prórroga automática*, en consonancia con lo dispuesto en la orden trigésimo segunda del **Auto 373 de 2016**.

En consonancia con lo expuesto, no debía condicionarse la atención humanitaria a la nueva solicitud de los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad cuyas carencias en alojamiento y alimentación fueron reconocidas previamente por dicha entidad. Esto desconoce la regla reiterada por la Corte Constitucional en sede de tutela y en sede de seguimiento, en virtud de la cual *“en los casos en los que se presuma una condición de vulnerabilidad acentuada que impida asumir el auto sostenimiento, las autoridades deben invertir el orden del proceso de análisis, por lo cual, deben reconocer y entregar de forma automática esta medida para asegurar las condiciones mínimas de subsistencia, y posteriormente, evaluar la vulnerabilidad para determinar si procede la suspensión de la atención humanitaria”*^{78,79}.

Adicionalmente, las limitaciones propias de la pandemia, sumadas a las barreras en conectividad y herramientas de comunicación para la atención no presencial, generan una carga desproporcionada para los hogares con vulnerabilidades extremas, para

⁷⁶ El informe del Gobierno concluyó que *“Este indicador muestra que de los 537.457 hogares a los cuales les fue aplicado el procedimiento de identificación de carencias en la vigencia 2019, 200.022 correspondientes al 37,22% no presentaron carencias en la subsistencia mínima o no se evidenciaron condiciones para determinar que son consecuencia del desplazamiento forzado, por lo cual les fue suspendida la entrega de atención humanitaria y de acuerdo con sus necesidades, son redireccionados para el acceso a otras medidas de la oferta social del [E]stado”*. Cfr. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibíd.* Pág. 105.

⁷⁷ La Unidad para las Víctimas concluyó que *“Este indicador muestra que de los 253.418 hogares a los cuales les fue aplicado el procedimiento de identificación de carencias en la vigencia 2020, 160.795 correspondientes al 63,45% no presentaron carencias en la subsistencia mínima o no se evidenciaron condiciones para determinar que son consecuencia del desplazamiento forzado, por lo cual les fue suspendida la entrega de atención humanitaria y de acuerdo con sus necesidades, son redireccionados para el acceso a otras medidas de la oferta social del [E]stado”*. Cfr. Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibíd.* Pág. 95.

⁷⁸ Existen situaciones en que en razón de la vulnerabilidad, resulta desproporcionado exigir que se realice una solicitud previa, por lo cual debe operar la *prórroga automática*, sin que medie este requerimiento. Por tanto, quienes tienen derecho a dicha *prórroga*, no pueden ser desprotegidos durante el término en que (i) se hace una evaluación previa, o (ii) se realiza la solicitud de esta medida, pues de lo contrario, este condicionamiento desnaturalizaría la presunción constitucional de *prórroga automática*, situación que pone en riesgo o vulnera el derecho al mínimo vital. Ver Sentencia T-856 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, reiterada en el Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁹ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 101.1.

solicitar nuevamente una medida que corresponde a las necesidades previamente identificadas y reconocidas por dicha entidad. Este requisito desvirtúa la finalidad de la prórroga automática de la atención humanitaria que es asegurar condiciones mínimas de subsistencia, sin perjuicio de que en la evaluación posterior se determine que procede la suspensión de la entrega de esta medida.

En línea con lo anterior, llama la atención a la Sala Especial que, en un año atípico como 2020, en el que la pandemia tuvo una afectación particular en los ingresos de los hogares más vulnerables: (i) disminuyeran las solicitudes de entrega de atención humanitaria, y paralelamente, incrementaran porcentualmente los hogares sin carencias en alojamiento y alimentación, a los que el Gobierno les suspendió la atención humanitaria; y, (ii) se redujera en más de una tercera parte los hogares en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

25. Finalmente, el Gobierno no aportó una justificación respecto del decrecimiento del presupuesto asignado en materia de atención humanitaria. Aun cuando la pandemia tuvo efectos en la planeación y la destinación de recursos del Estado, la atención humanitaria tiene como fuente la protección de la subsistencia mínima como expresión del derecho al mínimo vital de personas en situación de debilidad manifiesta, por lo cual, esta Corporación en diferentes oportunidades reiteró al Gobierno que no se puede condicionar la entrega de esta medida a las restricciones presupuestales⁸⁰. Tampoco se evidencia la relación entre los resultados de medición de carencias en la subsistencia mínima al cierre de la vigencia, como elemento que determina el presupuesto apropiado para atención humanitaria en la vigencia posterior.

Decisiones a adoptar respecto de la continuidad en la entrega de atención humanitaria de emergencia y de transición

26. La Sala concluye que a pesar de las alternativas de orientación no presenciales y los esfuerzos de la Unidad para las Víctimas para asegurar la entrega efectiva de la atención humanitaria en el marco de la pandemia, la población tuvo dificultades para solicitar esta medida mediante canales de atención telefónicos y virtuales. Estas barreras están asociadas a la conectividad de los territorios y al acceso a herramientas de comunicación que dificultaron, según la información reportada, la orientación y la respuesta efectiva a las solicitudes de las víctimas.

En especial, preocupa a los integrantes de esta Sala el decrecimiento abrupto de las solicitudes y la asignación de esta medida para los hogares en extrema urgencia y vulnerabilidad, y el presunto desconocimiento de las reglas de esta Corporación

⁸⁰ En este sentido la Sala reiteró en el Auto 331 de 2019 que “la Corte Constitucional determinó que: (i) la ausencia de recursos no justifica que se someta a la población desplazada a una espera desproporcionada o indefinida para hacer efectiva esta medida; (ii) los decretos reglamentarios no pueden condicionar la entrega de atención humanitaria a las restricciones presupuestales; y (iii) se debe garantizar la atención humanitaria sin perjuicio de las restricciones presupuestales, toda vez que las personas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad dependen de esta medida para satisfacer sus necesidades más básicas” (fundamento 100). Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004 y T-008 de 2018. Autos 099 de 2013, 373 de 2016

relacionadas con la prórroga automática de la atención humanitaria⁸¹. Por lo anterior, adoptará las siguientes decisiones:

26.1. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que, de acuerdo con lo dispuesto en los **Autos 099 de 2013** y **373 de 2016**, evidencie que garantizó la prórroga automática de la atención humanitaria de los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad. Para acreditar el cumplimiento de esta orden deberá precisar cuáles de estos hogares accedieron efectivamente a esta medida, sin que mediara una nueva solicitud para su designación, entre julio de 2020 y julio de 2021,

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse al Contralor delegado para el Posconflicto y a la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

26.2. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que aclare como el procedimiento de valoración de carencias en la subsistencia mínima garantiza la prórroga automática cuando se afirma que para los hogares en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, *“después de finalizada la vigencia del turno de atención, es necesario que adelante nuevamente el procedimiento de identificación de carencias para determinar si en el hogar continúan presentándose factores particulares asociados a la edad, condición de discapacidad, enfermedades crónicas, entre otras, que puedan determinar que el hogar continúa en una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad”*⁸².

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse al Contralor delegado para el Posconflicto y a la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

26.3. Ordenará a la Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones que, de forma conjunta con el director de la Unidad para las Víctimas, dispongan de un plan con acciones concretas para mejorar los procesos de orientación a las víctimas a través de los canales no presenciales a partir del último trimestre del año 2021. En este proceso es necesario que el Ministerio acredite acciones de intervención en los territorios para facilitar el acceso y manejo de herramientas de información y comunicaciones para canalizar la orientación de las medidas de la política de víctimas a la población desplazada.

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

⁸¹ Esta Sala reiteró en el Auto 331 de 2019 que *“la prórroga general de la atención humanitaria se encuentra condicionada a la valoración previa de la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas, para determinar si procede o no su entrega. Sin embargo, ante circunstancias de vulnerabilidad acentuada y extrema, la prórroga debe ser automática hasta tanto se evidencie que se lograron condiciones de auto suficiencia y de dignidad, escenario en el cual, mediante decisión motivada basada en la evaluación de la situación de vulnerabilidad, se puede proceder a la suspensión de la misma”*. Cfr. Sentencia T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver Sentencias T-704 de 2008; T-702 de 2012; y T-707 de 2014.

⁸² Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Pág. 122.

Para verificar el cumplimiento de esta orden, la Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones y el director de la Unidad para las Víctimas deberán evidenciar, en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, la implementación de un plan con: (i) los territorios identificados, (ii) los avances en la intervención, (iii) la formación a líderes de la población con mecanismos de pedagogía y divulgación sobre el acceso a canales de orientación no presencial. Estas estrategias deben (iv) guardar consonancia con las particularidades de las comunidades que habitan los territorios, de forma que respondan a su pertenencia étnica y/o condiciones de discapacidad, entre otros elementos diferenciales, que aseguren el acceso efectivo a la atención institucional.

Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional a partir del año 2022.

27. Respecto de la reducción en el presupuesto asignado a la atención humanitaria, la Sala adopta las siguientes decisiones:

27.1. Ordenará al Ministro de Hacienda que en conjunto con los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas sustenten: (i) cómo se determina el presupuesto en materia de atención humanitaria; (ii) qué efectos tienen los resultados agregados de la medición de carencias en la subsistencia mínima al finalizar un año, para efectos de definir el presupuesto de la siguiente vigencia; (iii) cómo se valora el universo de las víctimas con carencias en subsistencia mínima y el incremento de las emergencias humanitarias para determinar los recursos que se apropian en cada vigencia para esta medida; (iv) los factores que se analizaron y las razones por las cuales se redujo el presupuesto en la atención humanitaria en 2020; y, (v) la evolución de este rubro en el año 2021.

Este informe deberá presentarse en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, y remitirse una copia a la Sala Especial.

27.2. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que informe a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz: (i) los criterios de valoración, las fuentes y los cortes de las fuentes de información empleadas para que, en el año 2020, se redujeran en términos generales, los hogares que recibieron atención humanitaria; (ii) el acceso efectivo a la oferta social respecto de los hogares a los que se les suspendió la entrega de esta medida; (iii) el reporte de los análisis o estudios que se adelantaron para determinar la suspensión de las medidas a dichas familias; y, (iv) la ejecución del presupuesto correspondiente a esta medida en el año 2020.

Este informe de deberá ser presentado en el término de dos (2) meses a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, y remitirse una copia a la Sala Especial.

27.3. Solicitará al Contralor Delegado para el Posconflicto y a la Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz que analicen la información que aporten el Ministro de Hacienda, la directora del DNP y el director de la Unidad para las Víctimas. Este análisis se deberá realizar en el término de un (1) mes a partir de la entrega de los documentos que alleguen dichas entidades en virtud de los fundamentos precedentes (fundamentos 27.1. y 27.2.). En este sentido, deberán presentar las conclusiones a la Sala y las recomendaciones al Gobierno Nacional respecto del análisis que precede a la apropiación del presupuesto en materia de atención humanitaria, el proceso de medición de carencias en la subsistencia mínima y la garantía de la entrega de la atención humanitaria en correspondencia con las necesidades actuales y reales de la población desplazada.

28. La Unidad para las Víctimas expuso que en virtud del deber de distinción no excluye a la población destinataria de atención humanitaria de la oferta social que se implementa con ocasión de la pandemia⁸³. No obstante, dado que considera estos programas en el análisis de carencias en la subsistencia mínima, esta Sala:

Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas abstenerse de contabilizar los beneficios complementarios de los programas que se implementan para mitigar los efectos sobrevinientes de la pandemia, como las transferencias monetarias no condicionadas correspondientes a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Compensación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), e Ingreso Solidario, y los demás que se adopten para mitigar los efectos económicos en los hogares vulnerables, en la valoración de carencias en la subsistencia mínima.

C. Especiales vulnerabilidades previas y sobrevinientes para la población desplazada en el contexto de la pandemia

28. Esta sección tiene por objetivo examinar la respuesta a la vulnerabilidad de la población desplazada así como aquella que sobreviene con ocasión de la pandemia. De este modo, la Sala analizará la *continuidad* de las medidas de asistencia en tanto ellas responden a la vulnerabilidad que genera el desarraigo. Posteriormente, la Sala examinará la *garantía del principio de igualdad y no discriminación* en el acceso de las víctimas del desplazamiento forzado a las medidas para responder a los efectos económicos y sociales derivados de la contingencia de salud pública.

Para este propósito, la Sala examinará la medición de superación de vulnerabilidad con dos objetivos. El primero, radica en analizar cómo esta valoración determina la focalización, priorización, flexibilización y/o asignación de oferta relacionada con la estabilización socioeconómica de la población desplazada. El segundo, consiste en determinar cómo las vulnerabilidades previas y derivadas del desarraigo confluyen con el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente en los hogares desplazados, con ocasión de la emergencia sanitaria.

⁸³ Cfr. Auto 149 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 11.

En este sentido, el flujo de la información entre las entidades del Estado debe evidenciar la integración real de la caracterización de la vulnerabilidad de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento a las medidas de asistencia. Por lo tanto, el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la estabilización socioeconómica de la población desplazada se constata a través del acceso a la política social de dicho grupo, en función de sus condiciones de vulnerabilidad.

A su vez, el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a las medidas para atender las vulnerabilidades sobrevinientes de los hogares con ocasión de la pandemia debe evidenciarse en el reconocimiento de la vulnerabilidad acentuada de las víctimas del desplazamiento en la respuesta integral del Estado para mitigar los efectos socioeconómicos de crisis generada por el COVID-19, así como en las medidas adoptadas en el marco de la reactivación económica.

i. Vulnerabilidad de la población derivada del desplazamiento forzado y el direccionamiento a la oferta social

Caracterización de la población desplazada

29. En respuesta a los interrogantes formulados en el **Auto 326 de 2020**, el Gobierno Nacional informó que la Unidad para las Víctimas emplea el “*Modelo Integrado*” para caracterizar a la población desplazada, con la información que se encuentra en los registros administrativos compartidos por las entidades que pertenecen a la Red Nacional de Información (en adelante RNI)⁸⁴. La finalidad de este proceso es realizar una identificación integral de las víctimas, que sea útil para determinar sus necesidades y las medidas pendientes de ejecutar en materia de atención, asistencia y reparación. Por tal razón, no se reduce a información socioeconómica de la población desplazada⁸⁵.

Una de las fuentes de información que integran este modelo es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (en adelante “SISBEN”). Aquel emplea una metodología de encuesta para caracterizar socioeconómicamente a la población general⁸⁶. Adicionalmente, con esta

⁸⁴ Respecto de los objetivos que persigue este proceso, el Gobierno indicó que “*Las principales contribuciones del Modelo Integrado se encuentran: en primer lugar, información de Identificación de las Víctimas que permite maximizar la oportunidad de la implementación de la política pública en forma adecuada a través de una priorización y focalización de la destinación de beneficios de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los objetivos estratégicos tanto de la Unidad como de las Entidades del SNARIV. En segundo lugar, dispone la información de ubicación y contacto de la población víctima a través de las fuentes que lo componen. Por último, también facilita la aplicación de reglas sobre la información, compuesta por registros administrativos e instrumentos de percepción, lo que permite identificar si una persona u hogar cumple o no con una situación particular, para los IGED que deben ser medidos*”. Informe anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Pág. 672.

⁸⁵ El Gobierno Nacional hizo énfasis en que “*la caracterización se debe entender como un proceso de captura de información de las diferentes dimensiones de la población, las cuales van más allá de las características socioeconómicas. En consecuencia, un solo instrumento no es suficiente para la captura de toda la información necesaria para atender a la población desplazada, por lo cual es necesario acudir a la que es compartida por todas las entidades pertenecientes a la Red Nacional de Información (RNI)*” (Pág. 7). Esta caracterización, de acuerdo con la información aportada, busca consolidar datos de la conformación de grupos familiares, ubicación, datos de contacto y acceso a oferta. Respuesta al Auto 326 de 2019. Págs. 7-11.

⁸⁶ Esta encuesta está dirigida a toda la población y tiene por objetivo identificar a los potenciales beneficiarios de los programas sociales en función de las necesidades y la vulnerabilidad identificada bajo esta metodología.

herramienta, el DNP, a través de un proceso de ordenación de vulnerabilidad, identifica a los potenciales beneficiarios de los programas sociales.

Medición de la superación de la situación de vulnerabilidad

30. La medición de la vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento se realiza con las fuentes de información que alimentan el “*Modelo Integrado*”, entre estas, la encuesta SISBEN⁸⁷. El Gobierno informó que ella será el principal instrumento de recolección de información de los derechos a la identificación, la salud, la educación, la vivienda y la generación de ingresos. Lo anterior, dado que comparte los objetivos de evaluación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, de cara a la entrada de la metodología del SISBEN IV⁸⁸.

En función de la valoración de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, las entidades del SNARIV deben realizar la focalización, priorización, flexibilización y asignación de la oferta institucional para garantizar los derechos a la salud, la educación, la identificación, la alimentación, la vivienda, la generación de ingresos y de empleo, la reunificación familiar y la atención psicosocial⁸⁹. Para este propósito, el Gobierno Nacional dispone de dos vías para que las víctimas accedan a los programas sociales: (i) las mediciones de vulnerabilidad y los respectivos listados que identifican los derechos no satisfechos; y, (ii) la focalización de población en situación de pobreza, mediante el puntaje del SISBEN III⁹⁰. No

⁸⁷ La valoración de estos derechos tiene fundamento en el artículo 2.2.6.5.5.5 del Decreto 1084 de 2015. La constatación de los ocho (8) derechos enunciados, de acuerdo con los criterios establecidos en la Resolución 2200 de 2018, implica que la persona superó la situación de vulnerabilidad, y por lo tanto, se encuentra en condiciones similares a la población general. Respuesta al Auto 326 de 2019. Sección. 1.2.1. *Ibidem*. Pág. 12. En el proceso de intercambio de información, el DNP comparte mensualmente la base de datos del SISBEN III a la RNI. A su vez, la Unidad para las Víctimas remite mensualmente al DNP la línea de base del RUV, con el propósito de identificar a la población que se encuentra registrada en el SISBEN. En este proceso de intercambio de información, las entidades del Gobierno Nacional anunciaron la futura incorporación de la base de datos del SISBEN IV al Modelo Integrado. Respuesta al Auto 326 de 2019. Sección. 1.1.1. *Ibidem*. Pág. 8.

⁸⁸ Al respecto, el Gobierno precisó que debido “a la entrada en funcionamiento de la metodología SISBEN IV y de manera conjunta el DNP y la Unidad para las Víctimas han revisado la información contenida en las variables de la nueva encuesta en contraste con los criterios de evaluación definidos en la Resolución 2200 de 2018. Este análisis ha permitido identificar aquellos criterios que la información proveniente de SISBEN permite verificar de forma directa -no a través de la ordenación-, y cuáles de ellos requieren el complemento a través de otras fuentes dispuestas por las entidades del SNARIV a la Unidad para las Víctimas” (Págs. 13-14). En este sentido, las entidades referidas analizaron los criterios para constatar los derechos en la medición de superación de vulnerabilidad (Resolución 2200 de 2018) respecto del SISBEN IV y concluyeron que: (i) los derechos a la salud y la alimentación (verificación mediante ingresos) se pueden verificar completamente con la encuesta referida; (ii) los criterios de los derechos a la educación (asistencia y terminación del año escolar) y generación de ingresos (línea de pobreza extrema y acceso a programas de generación de ingresos o empleabilidad) solo se pueden verificar parcialmente; y, (iii) el derecho a la vivienda presenta un criterio no susceptible de constatar mediante esta encuesta (subsidio de vivienda aplicado). Por su parte, el derecho a la alimentación (criterios de frecuencia y diversidad dietaria) se verifica con la “Entrevista de Caracterización” o la constatación de los ingresos del hogar. Por último, los derechos exclusivos para población desplazada correspondientes a la subsistencia mínima, reunificación familiar y atención psicosocial, se verifican por fuentes dispuestas en los sistemas de información de víctimas. Respuesta al Auto 326 de 2020. Sección. 1.2.1. *Ibidem*. Págs. 13-15. Sobre este aspecto, la Comisión de Seguimiento, en el análisis de la respuesta del Gobierno Nacional concluyó que “*aunque algunas de las variables del primer instrumento [SISBEN IV] puedan usarse para el cálculo de algunos de los componentes del segundo [medición de superación de la situación de vulnerabilidad], no implica que tengan los mismos objetivos*”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios al informe único al Auto 326 de 2020, presentado por el Gobierno Nacional. Febrero de 2021. Págs. 8-9.

⁸⁹ Ley 1448 de 2011, artículo 68. Decreto 1084 de 2015, artículos 2.2.6.5.6.1. y 2.2.6.5.6.3. *Cfr.* Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos 14 y 15.

⁹⁰ Sobre este proceso el Gobierno Nacional informó que los datos del SISBEN fueron incluidos en las mediciones de superación de vulnerabilidad con el propósito de que la población acceda por la primera ruta. Adicionalmente, con el SISBEN IV se tiene previsto mejorar el proceso de acceso a la oferta dado que este instrumento permite identificar el estado de los derechos de forma compatible con la medición de vulnerabilidad. En este sentido, con la aplicación del

obstante, en ambas rutas, las entidades pueden demandar el cumplimiento de requisitos adicionales para acceder a los programas que administran, por ejemplo, más allá del puntaje de la encuesta, en el caso de la segunda vía⁹¹.

Para mejorar las debilidades en la información de las víctimas y lograr conectarlas a las demás dinámicas estatales, para que puedan acceder efectivamente a la oferta institucional, el Gobierno planteó la interoperabilidad del “*Modelo Integrado*”, con el “*Registro Social de Hogares*”⁹². Lo anterior, busca reducir las exclusiones que se pudieran presentar, e identificar las vulnerabilidades de la población desplazada con el fin de atenderla a través de la oferta social⁹³. Cabe destacar que este direccionamiento se enmarca en la estrategia de armonización del componente de asistencia de la Política de Víctimas con la Política Social Moderna, adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022⁹⁴.

31. La Comisión de Seguimiento, sin embargo, en el análisis de la respuesta del Gobierno Nacional, expuso que la vulnerabilidad de la población desplazada supera los aspectos socioeconómicos. Por lo tanto, consideró necesario que además de las herramientas de focalización, las entidades adopten medidas afirmativas y diferenciales para esta población, prioricen su acceso y permanencia en los programas y, además, incluyan los resultados de la superación de vulnerabilidad en la definición de los criterios de salida⁹⁵.

Dado que la valoración en la superación de la vulnerabilidad mencionada es un criterio determinante en el direccionamiento de la oferta institucional, la Sala procede a exponer la evolución de esa situación en los últimos años.

Evolución de la vulnerabilidad de la población desplazada entre 2019 y 2020

32. Los informes del Gobierno Nacional dan cuenta de los siguientes avances en materia de superación de vulnerabilidad:

SISBEN IV se unificarán las rutas de acceso a la oferta relacionada con los derechos a la salud, la educación, la vivienda y la generación de ingresos. Por consiguiente, con la entrada en vigencia del instrumento referido, la población desplazada ingresará a los programas sociales de acuerdo con los resultados de su aplicación, y los criterios adicionales que condicionen la entrada a los programas sociales. Respuesta al Auto 326 de 2019. Secciones. 1.4.1, 1.5.1 y 1.5.2. *Ibidem*. Págs. 24-28.

⁹¹ Por consiguiente, adquieren relevancia especial las entidades responsables de los programas y acceso a medidas salud, educación, vivienda y generación de ingresos ya que definirán los criterios de acceso a los mismos, además de los resultados del SISBEN. En este sentido, el Gobierno Nacional anunció que “*Las entidades nacionales administradoras de la oferta social, en los procesos de selección de beneficiarios, pueden recurrir a criterios adicionales con el fin de resaltar determinadas características de la población que son importantes para cumplir con el objetivo del programa y que no son recogidas en la encuesta SISBÉN, como lo es el caso de la condición de víctima de desplazamiento forzado y la medición de superación de situación de vulnerabilidad*”. [Énfasis agregado] (Pág. 27). Respuesta al Auto 326 de 2019. Sección. 1.4.3.

⁹² El Registro Social fue creado en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 812 de 2020. Artículo 2.

⁹³ *Cfr.* Respuesta al Auto 326 de 2019. Sección 1.5.5. *Ibidem*. Pág. 31.

⁹⁴ El Gobierno Nacional planteó que dicha armonización tiene por finalidad asegurar el acceso progresivo de las víctimas a los programas sociales del Estado de acuerdo con las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y se procure mayor eficiencia en la focalización de recursos. *Cfr.* Informe anual de gobierno 2021. *Ibidem*. Pág. 36.

⁹⁵ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios al informe único al Auto 326 de 2020, presentado por el Gobierno Nacional. Pág. 9.

Resultados de superación de vulnerabilidad para las personas que solicitaron acompañamiento en el retorno o la reubicación		
	Diciembre de 2019	Diciembre de 2020
Víctimas que solicitaron acompañamiento para el retorno / reubicación y superaron la situación de vulnerabilidad	36,33% (598.091 personas)	↑ 46,09% (879.964 personas)
Víctimas que solicitaron acompañamiento para el retorno / reubicación y <u>no</u> superaron la situación de vulnerabilidad	63,67% (1.048.191 personas)	53,91% (1.029.235 personas)
Universo: víctimas de desplazamiento forzado incluidas que solicitaron acompañamiento para el retorno / reubicación (con corte en la vigencia)	1.646.282 personas	↑ 1.909.199 personas

*Elaboración propia basada en los resultados de la medición del indicador: Número de personas que solicitaron el acompañamiento y superan su situación de vulnerabilidad /Número de personas que solicitaron el acompañamiento para el retorno y/o la reubicación. Informes anuales del Gobierno Nacional. Periodos de reporte 2020 y 2021.

De acuerdo con los datos expuestos, 598.091 personas que en el año 2019 solicitaron acompañamiento en el retorno o la reubicación, cumplieron de forma integral con la satisfacción de los derechos a la identificación, la salud, la atención psicosocial, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, la vivienda y la reunificación familiar⁹⁶. Al finalizar el año 2020, el Gobierno concluyó que 879.964 personas alcanzaron el cumplimiento de los derechos enunciados y, por lo tanto, ya no requerían acompañamiento institucional⁹⁷.

La medición desagregada por derechos fue presentada en el reporte de los resultados correspondientes al año 2019. En términos generales, los derechos a la reunificación familiar (99%), identificación (98%), salud (95%), educación (95%) y atención psicosocial (92%), evidenciaron los mayores avances. Por su parte, los derechos a la alimentación (62%), vivienda (40%) y generación de ingresos (22%) presentaron el mayor rezago en el cumplimiento de los criterios asociados a la superación de la situación de vulnerabilidad. Los resultados del año 2020 no fueron desagregados por los derechos que integran dicha medición. Sin embargo, el Gobierno informó que en este periodo también persistían menores avances en los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos⁹⁸.

⁹⁶ Esta medición corresponde al número de personas que solicitaron el acompañamiento y superaron la situación de vulnerabilidad, respecto del total de personas que solicitaron el acompañamiento en este proceso. El universo corresponde a las personas incluidas como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV que solicitaron el acompañamiento en el retorno y/o la reubicación, con corte a la vigencia. En este cálculo, el Gobierno concluyó que respecto de un total de 5.616.244 personas no aplica la condición de verificación del criterio de cumplimiento (porque no solicitaron el acompañamiento). Adicionalmente, en el análisis de esta situación, de acuerdo con la *pertenencia étnica*, los resultados de vulnerabilidad fueron de 71,39% (8.774 personas) en los pueblos indígenas, el 72,73% (156.700 personas) en comunidades afrodescendientes, el 71,43% (640 personas) en la población palanquera, y el 63,46% (1.259 personas) en el pueblo raizal. Los departamentos con mayores niveles de incidencia de vulnerabilidad en 2019 fueron: (i) Guainía (82,90% - 3.016 personas); (ii) Chocó (78,41% - 31.465 personas); (iii) Amazonas (77,01% - equivalente a 1.052 personas); (iv) Córdoba (71,20% - 43.354 personas); y (v) Sucre (70,53% - 48.944 personas). Los datos analizados tienen corte al 31 de diciembre de 2019. Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Págs. 131-134.

⁹⁷ Los departamentos con mayores niveles vulnerabilidad en 2020, fueron: (i) Guainía (76,44% - 2.654 personas); (ii) Chocó (73,83% - 38.459 personas); (iii) Amazonas (71,53% - equivalente a 980 personas); (iv) Córdoba (63,37% - 49.599 personas); y, (v) Vaupés (62,98% - 575 personas). No se presentaron datos desagregados por pertenencia étnica, a diferencia del reporte correspondiente al año 2019. Los datos analizados tienen corte al 31 de diciembre de 2020. Informe anual de gobierno 2021. *Ibidem*. Págs. 128-129.

⁹⁸ En 2019, el derecho a la vivienda no se cumplía para 630.407 personas, equivalente al 60% de las personas evaluadas. Por su parte, los criterios de generación de ingresos no se satisfacían para 817.270 personas, equivalente al 78% del universo examinado. *Cfr.* Informe Anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibidem*. Pág.133. Respecto de la medición correspondiente al año 2020, el Gobierno no presentó los datos correspondientes a los resultados de dicha medición para cada uno de los derechos. *Cfr.* Informe anual de gobierno 2021. *Ibidem*. Pág. 127.

Acompañamiento institucional en el marco de los retornos y las reubicaciones

33. Los resultados de la medición de vulnerabilidad permiten identificar las personas que requieren acceder a oferta institucional para alcanzar la estabilización socioeconómica. Así, en el año 2019, de 135.973 personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o la reubicación, 133.153 (97.33%) fueron acompañadas por las instituciones⁹⁹. Bajo la misma lógica, en el año 2020, de 107.408 personas que solicitaron oferta de las entidades, 41.589 (38.72%) recibieron respuesta a la solicitud de acompañamiento¹⁰⁰.

De acuerdo con el Gobierno, los cambios en los resultados de la gestión obedecen a: (i) que el 57% de las solicitudes de acompañamiento se realizaron en el último trimestre; (ii) las dificultades de las entidades para el desarrollo de los programas en los territorios, así como la atención de la población en la contingencia de la pandemia; y, (iii) las limitaciones que generó la coyuntura sanitaria para que los Comités Territoriales de Justicia Transicional verificaran el principio de seguridad como presupuesto de acompañamiento de la Unidad para las Víctimas¹⁰¹.

Conclusiones sobre la continuidad de la respuesta institucional a la vulnerabilidad de la población desplazada en el marco de la pandemia

34. En virtud de la información que aportaron los diferentes actores del proceso, la Sala presenta a continuación las conclusiones sobre la *continuidad* de las medidas que responden a las vulnerabilidades derivadas del desarraigo relacionadas con: (i) los vacíos y deficiencias en la información de la medición de superación de vulnerabilidad y su función en el direccionamiento a la oferta institucional; (ii) las incongruencias en el procedimiento de medición de la superación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y la ausencia de mecanismos para asegurar la sostenibilidad de los resultados en la estabilización socioeconómica; y, (iii) la adaptación de procedimientos para asegurar la continuidad de medidas encaminadas a la superación de la vulnerabilidad.

Vacíos y deficiencias en la información de la medición de superación de vulnerabilidad y su función en el direccionamiento a la oferta institucional

35. El Gobierno Nacional indicó que la medición de superación de vulnerabilidad, que se realiza con las fuentes del “*Modelo Integrado*”, entre las cuales se encuentra el SISBEN, tiene por función direccionar la oferta institucional para garantizar los derechos asociados a la estabilización socioeconómica de la población desplazada¹⁰².

No obstante, respecto de la oferta a la que accedió la población desplazada en el año 2020, el Gobierno Nacional no evidenció que los resultados de la medición de

⁹⁹ Informe anual del Gobierno Nacional 2020. *Ibíd.* Págs. 135-138.

¹⁰⁰ Informe anual del Gobierno Nacional 2021. *Ibíd.* Págs. 129-132.

¹⁰¹ Informe anual de gobierno 2021. *Ibíd.* Pág. 132.

¹⁰² De forma paralela, también informó que el SISBEN: (i) será el principal instrumento de información para los derechos a la identificación, a la salud, a la educación, a la vivienda ya la generación de ingresos, y (ii) a través de un proceso de ordenación de vulnerabilidad, identifica a los potenciales beneficiarios de los programas sociales.

vulnerabilidad fueron empleados por las entidades del SNARIV en la identificación, focalización o definición de criterios de acceso o permanencia de las víctimas en los programas y proyectos para la garantía de los derechos asociados a la estabilización socioeconómica¹⁰³. En este sentido, la Sala concluye que el acompañamiento de las instituciones no se concretó en función de la vulnerabilidad constatada en la población desplazada mediante la medición destinada para este fin.

Por otra parte, si bien el Gobierno presentó los resultados de la medición con corte a diciembre de los años 2019 y 2020, no presentó los avances desagregados para cada uno de los ocho (8) derechos en la última vigencia. Este vacío de información limita el análisis de la trazabilidad de la intervención institucional por cada derecho, los resultados alcanzados, en particular, en materia de generación de ingresos. Lo anterior, dado que la constatación de este derecho a su vez determina la verificación de los derechos a la vivienda y alimentación.

Decisiones a adoptar respecto de la medición de superación de vulnerabilidad y su función en el direccionamiento a la oferta institucional

36. En virtud de las conclusiones expuestas, esta Sala adoptará las siguientes decisiones:

36.1. Ordenar a los ministros y directores de las entidades del SNARIV con competencia en la garantía de los derechos a la identificación, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, la reunificación familiar y la atención psicosocial que, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica del Subcomité de Atención y Asistencia, analicen los resultados de la medición de vulnerabilidad y los empleen en el direccionamiento a la oferta institucional. Para acreditar el cumplimiento de esta orden deberán informar cómo la vulnerabilidad de la población desplazada que se origina con el desarraigo:

- i. Determina la focalización, priorización, flexibilización y/o asignación de oferta en los programas o medidas que administran.
- ii. Orienta la definición y aplicación de los criterios acceso, permanencia y salida de los programas o medidas que implementan.
- iii. Opera en la identificación y acompañamiento a los hogares en proceso de retorno o reubicación.

Para este propósito, deberán precisar si la interoperabilidad entre sistemas de información, anunciada por el Gobierno Nacional, funciona efectivamente para la focalización, priorización, flexibilización y asignación de la oferta social del Estado

¹⁰³ En virtud de lo dispuesto en el Decreto 1084 de 2015 (Arts. 2.2.6.5.6.2. y 2.2.6.5.6.3.) el Auto 326 de 2020 señaló que “las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante “SNARIV”) deben: (a) focalizar, priorizar, flexibilizar y asignar la oferta institucional de acuerdo con los listados de población desplazada, de conformidad con las mediciones de carencias en la subsistencia mínima y de vulnerabilidad; y (b) comunicar a la Unidad para las Víctimas los resultados en el acceso efectivo a los bienes o servicios asociados con la estabilización socioeconómica de las víctimas”. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 15.

para la población desplazada. Esta información se deberá presentar respecto de los resultados del año 2021 y la planeación del año 2022.

Este informe de cumplimiento deberá allegarse en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

36.2. Ordenar a los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas que aclaren a la Sala, respecto del uso de SISBEN como fuente de información y, como instrumento que determina el ingreso a medidas o programas asociados a la superación de la vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado, los siguientes aspectos, con corte a julio de 2021:

- i. Cómo concurren y se armonizan los criterios para medir los derechos de la población desplazada en la valoración de vulnerabilidad y el SISBEN. En este sentido, deberán precisar los aspectos puntuales de la medición de vulnerabilidad existente, y de cada uno de los derechos que no son compatibles con la información que aporta el SISBEN.
- ii. Los resultados de la población desplazada caracterizada en SISBEN III y IV, y cómo se identifica esa población en las encuestas y previsiones de estas mediciones, en particular en el SISBEN IV.
- iii. Las acciones realizadas en el año 2021 y las proyectadas para el año 2022 para concluir la caracterización de la población desplazada en el SISBEN IV.
- iv. El uso de la información y de la ordenación de vulnerabilidad para la focalización, priorización, flexibilización y asignación de la oferta social con los datos del barrido SISBEN IV consolidados hasta julio de 2021.

El informe de cumplimiento de esta orden deberá allegarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Incongruencias en el procedimiento de medición de la superación de vulnerabilidad y ausencia de mecanismos para asegurar la sostenibilidad de los resultados en la estabilización socioeconómica

37. De acuerdo con la información presentada por el Gobierno Nacional, hubo un avance sustancial (9.76 puntos porcentuales) en la superación de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del acompañamiento a los retornos y las reubicaciones. En el año 2019, de 1.646.282 personas evaluadas, el 36.33% alcanzó el cumplimiento de los ocho (8) derechos que integran dicha medición. Posteriormente, en el año 2020, el universo examinado incrementó a 1.909.199 personas, de las cuales, el 46.09% cumplieron los criterios asociados a la estabilización socioeconómica.

No obstante, en el mismo periodo de análisis, el Gobierno también reportó limitaciones al acompañamiento institucional en los retornos y las reubicaciones. Principalmente, por razones asociadas a la pandemia. En el año 2019, el 97.33% de las personas fueron atendidas, mientras que en el año 2020, la respuesta institucional solo se concretó para el 38.72% de quienes efectuaron dicha solicitud.

Los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos fueron los componentes más rezagados en ambos periodos. Sin embargo, dado que no se presentó información desagregada sobre cada uno de los derechos, no es posible identificar logros asociados al acompañamiento institucional que permitieron que 879.964 personas superaran la situación de vulnerabilidad en el año 2020.

Por lo tanto, la Sala advierte una incongruencia en el proceso y los criterios empleados en la medición de vulnerabilidad dado que, por una parte, el Gobierno informó de dificultades en la asistencia de la población desplazada debido a la contingencia sanitaria y reducción en la respuesta a las solicitudes de acceso a oferta institucional. Por otra, presenta resultados de un incremento significativo de las personas que superaron la situación de vulnerabilidad. En este sentido, resulta incoherente que en un escenario con limitaciones en la intervención institucional y, en un contexto generalizado de afectaciones en el bienestar de los hogares debido a los efectos de la pandemia, se presente un incremento porcentual en las personas que superaron la situación de vulnerabilidad derivada del desarraigo.

38. Ahora bien, dado que la emergencia generada por el COVID-19 impactó los ingresos de los hogares e incrementó la situación de pobreza general, como lo advirtió el Gobierno, podría pensarse en que se presentan retrocesos importantes en materia de vulnerabilidad de los hogares desplazados. Estas consideraciones cobran especial relevancia en la sostenibilidad de los resultados de superación de la vulnerabilidad de la población desplazada, particularmente de los hogares: (i) compuestos mayoritariamente por personas mayores, mujeres a cargo de personas económicamente dependientes, personas en situación de discapacidad, e integrantes de grupos étnicos; (ii) con ingresos cercanos a la línea de pobreza; (iii) que derivan su sustento de actividades informales y se encuentran excluidos del sistema de protección social; y, (iv) que recientemente alcanzaron a superar la situación de vulnerabilidad o se encuentran en alto riesgo de caer en situación de pobreza¹⁰⁴.

En este escenario, no se evidencia un plan o medidas para hacer seguimiento a la sostenibilidad de los resultados en la estabilización socioeconómica de las víctimas. Adicionalmente, en caso de advertir retrocesos, tampoco se plantean medidas para vincular de manera preferente a la población desplazada en los programas sociales diseñados para consolidar capacidades para la generación de ingresos y el empleo. Tampoco existe una ruta de atención a vulnerabilidades sobrevinientes que no se

¹⁰⁴ De acuerdo con la Resolución 2200 de 2020, en la verificación de ingresos en la medición de superación de la situación de vulnerabilidad, el Gobierno examina ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza establecida por el DANE vigente para el año en que se realiza la verificación y el lugar de residencia, y que algún integrante del hogar tiene un trabajo formal vigente en el año de verificación, entre otros criterios.

deriven directamente del desplazamiento forzado, pero impacten el sostenimiento de los avances en la estabilidad de estos hogares.

Al respecto, la Sala advierte que la superación de la vulnerabilidad del desarraigo y la sostenibilidad de los resultados dependen de las medidas de estabilización socioeconómica. Aquellas, en conjunto, descansan principalmente en las entidades del SNARIV que tienen competencias en el diseño e implementación de la política social. En este sentido, es necesaria que la medición de la vulnerabilidad y el uso de esta información se traduzcan en la adecuación y focalización de la oferta social por las entidades con competencias en los derechos a la educación, la salud, la alimentación, la generación de ingresos, y la vivienda.

Esta advertencia se realiza porque la información aportada desvirtúa la función sustancial de la medición de vulnerabilidad para la focalización de la oferta y el direccionamiento de la intervención institucional. Los informes allegados permiten a la Sala inferir que los resultados de este procedimiento se emplean principalmente para justificar la suspensión del acompañamiento institucional, mas no para activar la respuesta institucional a la vulnerabilidad que se deriva del desarraigo.

Decisiones a adoptar respecto del procedimiento de medición de la superación de vulnerabilidad y los mecanismos para asegurar la sostenibilidad de los resultados en la estabilización socioeconómica

39. En virtud de las conclusiones expuestas, esta Sala adoptará las siguientes decisiones:

39.1. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que informe a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz sobre los resultados en la superación de la vulnerabilidad de la población desplazada en el contexto de la emergencia sanitaria los siguientes aspectos:

- i. Las causas del incremento de las personas que superaron la vulnerabilidad en un escenario con restricciones en la implementación de la oferta institucional y menores resultados en términos de acompañamiento institucional a los hogares en proceso de retornos o reubicación. Para este propósito deberán incluirse los resultados desagregados para cada uno de los derechos y la valoración integral del conjunto de los derechos que se analizan en la medición de superación de la situación de vulnerabilidad;
- ii. La incidencia de los programas adoptados para aliviar el impacto económico de la contingencia sanitaria, en el marco de la medición de superación de la vulnerabilidad;
- iii. La incorporación de criterios o estándares flexibles, así como la actualización de la información en la valoración de la superación de la vulnerabilidad de la población desplazada, especialmente en lo relacionado con la valoración de la generación de ingresos y empleo, alimentación y vivienda;

- iv. Las periodicidades de la mediación de vulnerabilidad en cada derecho hasta tanto se alcance el cumplimiento del conjunto de los derechos. En este aspecto, se solicita precisar si para aquellas personas que no superan la vulnerabilidad en la valoración integral de los ocho (8) derechos, la verificación de aquellos que presentan cumplimiento se actualiza en cada periodo de medición.

El informe de cumplimiento deberá presentarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, a la Contraloría delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, y remitirse una copia a la Sala Especial.

39.2. Solicitará al Contralor delegado para el Posconflicto y a la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz que analicen el informe que aporte la Unidad para las Víctimas solicitado el fundamento anterior. Dicho análisis deberá sustentar las conclusiones y las recomendaciones que presenten al Gobierno Nacional respecto del proceso de valoración de superación de la situación de vulnerabilidad y suspensión del acompañamiento institucional, en correspondencia con el cumplimiento de los ocho (8) derechos que integran esta medición.

Este informe deberá ser allegado a esta Sala y al Gobierno Nacional en el término de un (1) mes, contado a partir de la remisión del documento referido en el fundamento anterior.

39.3. Ordenar al director de la Unidad para las Víctimas que en conjunto con las directoras del DPS y el DNP, determinen la viabilidad técnica y adopten un plan con medidas y mecanismos de seguimiento para asegurar la sostenibilidad en los avances en la estabilización socioeconómica. Este plan deberá contemplar como mínimo:

- i. Identificación de los factores que puedan incidir en la sostenibilidad de la estabilización socioeconómica de las víctimas en la contingencia actual.
- ii. Flexibilización y/o adecuación los criterios para extender el acompañamiento institucional para aquellas personas que recientemente alcanzaron a cumplir la verificación de los derechos (2019-2021).
- iii. Seguimiento a la sostenibilidad de la estabilización socioeconómica de la población desplazada y adopción de medidas en caso de que adviertan retrocesos en el corto plazo.
- iv. Adopción de una ruta para atender los retrocesos en materia de vulnerabilidad, imputables a circunstancias diferentes al desarraigo. Lo anterior, a través del acceso preferente a los programas sociales del Estado, de modo que se asegure la sostenibilidad de la estabilización socioeconómica de las víctimas del desplazamiento forzado.

Los resultados de la adopción del plan y su implementación se deberán informar a la Sala en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de este auto. También

los deberán remitir a la Contraloría delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

39.4. Solicitará al Contralor delegado para el Posconflicto y a la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz que analicen la información que aporte la Unidad para las Víctimas en los términos solicitados en el fundamento previo. A partir de dicho análisis, deberán aportar recomendaciones al Gobierno Nacional. Este informe deberá ser allegado a esta Sala y al Gobierno Nacional en el término de un (1) mes, contado a partir de la remisión del documento referido en el fundamento anterior.

El Gobierno analizará dichas recomendaciones y, de acuerdo con la viabilidad técnica, las deberá incorporar en el seguimiento a la sostenibilidad en los avances en la estabilización socioeconómica y presentar sus conclusiones en a la Sala Especial y a los organismos de control en el término de un (1) mes, contado a partir de la entrega del informe de las entidades referidas.

Decisiones a adoptar respecto de la adaptación de procedimientos para asegurar la continuidad de medidas encaminadas a la superación de la vulnerabilidad

40. Las entidades del Gobierno Nacional adoptaron medidas para ajustar y flexibilizar los procedimientos administrativos y, de esta manera, garantizar la continuidad de las medidas asociadas a la estabilización socioeconómica de la población desplazada¹⁰⁵. No obstante, dado que la información sobre la continuidad de estos procedimientos en el año 2021 es insuficiente, la Sala solicitará a la Secretaría Técnica del Subcomité de Atención y Asistencia que coordine la respuesta de las entidades del SNARIV respecto de las cuestiones que se plantea a continuación:

40.1. Ordenar a los ministros y directores de las entidades del SNARIV con competencia en la garantía de los derechos asociados a la superación de la situación de vulnerabilidad, que bajo la coordinación de la Secretaría Técnica del Subcomité de Atención y Asistencia, informen sobre la continuidad de estos procedimientos en el año 2021 y 2022 para la garantía efectiva de los derechos medidas asociadas a la estabilización socioeconómica de las víctimas. En particular, deberán precisar a la Sala lo siguiente:

- i. Los mecanismos de difusión y comunicación de la adaptación y flexibilización de los procesos y requisitos que exigen a la población desplazada para acceder a la oferta disponible de los derechos asociados a la estabilización socioeconómica.

¹⁰⁵ En este aspecto, se destacan particularmente las medidas adoptadas en los componentes de educación y generación de ingresos respecto de: (i) el uso de registros administrativos y las mediciones de derechos para identificar riesgos y adoptar estrategias para asegurar la continuidad de las medidas; (ii) la adaptación de los servicios en el contexto del aislamiento decretado para mitigar la propagación del COVID-19; (iii) los incentivos y ajustes para evitar la deserción de las víctimas de los programas y proyectos que venían implementando; y, (iv) los avances en la ejecución de medidas asociadas al retorno a las actividades presenciales y la reactivación económica.

- ii. Las personas desplazadas que no son atendidas actualmente en los programas debido a las limitaciones de oferta de los programas disponibles y la orientación que se les brinda.
- iii. Las acciones que se implementan en el año 2021 para adecuar y/o flexibilizar los criterios de ingreso y permanencia, así como los tiempos y modalidades de implementación, para aquellos programas sociales que fueron suspendidos o restringidos con ocasión de la pandemia.
- iv. Las acciones proyectadas para el año 2022 respecto del acceso y permanencia en los programas que se retomaron en el año 2021, así como aquellos que se reactivarán o iniciarán en el año 2022 asociados a la estabilización socioeconómica de las víctimas. En este sentido se solicita informar: (i) el avance en las metas proyectadas en el año 2021; (ii) el uso de la información de la vulnerabilidad de las víctimas para las proyecciones de la oferta y las metas previstas en el año 2022.

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Contraloría delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

ii. Vulnerabilidad sobreviniente y el acceso de la población desplazada a las medidas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia

Identificación y acceso de la población desplazada a los programas sociales adoptados con ocasión del COVID-19 para los hogares vulnerables

41. En respuesta al **Auto 357 de 2020**¹⁰⁶, los directores del DPS y de la Unidad para las Víctimas informaron que la población desplazada fue beneficiaria de las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la crisis sanitaria en la población vulnerable¹⁰⁷. Estos apoyos se concretaron en: (i) los giros extraordinarios no condicionados a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor¹⁰⁸; (ii) la Compensación del IVA¹⁰⁹; (iii) el Programa Ingreso Solidario para la población en situación de pobreza, pobreza extrema y en situación de vulnerabilidad económica¹¹⁰; y, (iv) la atención a población étnica a

¹⁰⁶ El ordinal cuarto de este auto dispuso remitir a los directores del DPS y la Unidad para las Víctimas los informes que sustentaron dicha decisión.

¹⁰⁷ Estas medidas se adoptaron en el marco de los Decretos 458 de 2020, 563 de 2020, 637 de 2020, 659 de 2020, 814 de 2020.

¹⁰⁸ Los destinatarios de “Familias en Acción” son familias en situación de pobreza y pobreza extrema, víctimas de desplazamiento, indígenas o afrodescendientes. Por su parte, Jóvenes en Acción tiene como beneficiarios a jóvenes bachilleres entre los 14 a los 28 años. Finalmente, Colombia Mayor tiene por propósito entregar subsidios a personas mayores en extrema pobreza, con imposibilidad de generar ingresos. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 53-54.

¹⁰⁹ La operación de este programa se realizó a través de las plataformas de Familias en Acción y Colombia Mayor. Este programa de transferencias monetarias no condicionadas tiene por propósito mitigar el impacto por el cobro del impuesto sobre las ventas en los hogares más pobres y generar mayor equidad del sistema tributario. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 70-74.

¹¹⁰ Este programa tiene por objeto mitigar los impactos de la pandemia en la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad económica, que no es beneficiaria de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Compensación del IVA.

través de proyecto piloto “manos que alimentan”¹¹¹. A continuación, la Sala sintetiza los resultados concretos reportados para la población desplazada:

Criterios de focalización población desplazada	Resultados de los programas sociales en población desplazada
<i>Familias en acción</i>	
Inclusión en el RUV como víctima de desplazamiento forzado ¹¹²	*874.575 familias víctimas de desplazamiento recibieron transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en todos los departamentos del país ¹¹³ . *La Sala advierte que el informe relaciona el número de las familias y pagos a población indígena; sin embargo, no se precisa cuáles de estos datos corresponden a población desplazada, y además, no es claro si el reporte de esta información corresponde a la población beneficiaria de este programa en virtud de su pertenencia étnica ¹¹⁴ .
<i>Jóvenes en acción</i>	
Inclusión en el RUV como víctima de desplazamiento forzado	*63.597 jóvenes víctimas de desplazamiento forzado fueron beneficiarios de estas transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias ¹¹⁵ . *La Sala identifica que el informe relaciona el número de jóvenes y los pagos para población indígena, por departamentos. Sin embargo, no se desagregó cuáles de estos datos corresponden a población desplazada ¹¹⁶ .
<i>Programa de protección social al adulto mayor - Colombia Mayor</i>	
Edad y puntajes SISBEN para identificar ingresos o rentas insuficientes para subsistir.	*348.390 víctimas de todo el país *Para la Sala no es claro si los datos corresponden a población desplazada ¹¹⁷ .
<i>Compensación del Impuesto al Valor Agregado</i>	
Resultados de la medición de pobreza multidimensional del	*208.687 familias víctimas de desplazamiento, en el componente de Familias en Acción y 62.194 víctimas ¹¹⁸ .

¹¹¹ Este programa tuvo por beneficiarios: el pueblo Emberá Chami en Antioquia; pueblo Emberá Chamí y Katío en Risaralda; pueblo Wounaan y comunidades afrocolombianas en el Valle del Cauca; pueblo Nasa en Cauca; pueblo Inga Aponte en Nariño; pueblo Wounaan y comunidades afrocolombianas en Chocó; pueblo Zenú en Córdoba; pueblo Kogui en Magdalena; Pueblo Arhuaco en Magdalena y La Guajira; pueblos Misak, Paéz, Nasa, Pijao, Yanacona, Emberá, Tamas/ Dujos en Huila; pueblo Wayúu en La Guajira.

¹¹² El Gobierno Nacional informó que “actualmente toda la población Desplazada inscrita en el Programa, fue vinculada antes de la vigencia del Manual Operativo Versión 5, lo que se concluye que, solo le fue requerido como una condición para inscribirse en el programa estar registrada en el Registro Único de Víctimas-RUV como víctima del desplazamiento forzado y encontrarse en estado “incluido”, y es precisamente esta población la que hoy está siendo beneficiada con giros extraordinarios en razón a COVID 19, y devolución de IVA, de acuerdo a listado de beneficiarios remitido por el Ministerio de Hacienda”. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 57-58.

¹¹³ La transferencia monetaria tuvo un valor de 145.000 para cada familia y se reportó realizar cuatro entregas entre marzo y agosto del año 2020. El monto total de la inversión ascendió a \$526.708.295.000 pesos. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 57-62.

¹¹⁴ Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 83-84.

¹¹⁵ Los beneficiarios de estos programas se identificaron de acuerdo con el puntaje SISBEN, Red Unidos, quienes se encuentran incluidos en RUV, listados censales de jóvenes indígenas o con medidas de adaptabilidad o responsabilidad penal del ICBF. El giro extraordinario fue de \$356.000 pesos por cada joven, y se programaron cuatro entregas. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 63-70.

¹¹⁶ Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 86-88.

¹¹⁷ Los seis (6) giros extraordinarios corresponden a \$160.000 previsto para entregar hasta el mes de diciembre de 2020. Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 79-80.

¹¹⁸ El esquema de compensación del IVA es uno de los programas de transferencias monetarias no condicionadas, el cual “inició su operación en el año 2020, con el fin de mitigar el impacto del cobro del impuesto sobre ventas en los hogares más pobres del país y generar mayor equidad del sistema tributario. Para la operación y transferencias de recursos del programa Compensación IVA se hizo uso de las plataformas de Familias en Acción y Colombia Mayor” (Pág. 70). En lo relacionado a los beneficiarios en el componente de Familias en Acción, “Mediante el componente de Familias en Acción, el programa Compensación del IVA ha realizado una inversión de \$ 67.970.325.000 de pesos para las familias víctimas de desplazamiento forzado” (Pág. 72). Por otra parte, para los beneficiarios de Colombia

Criterios de focalización población desplazada	Resultados de los programas sociales en población desplazada
Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y el SISBEN.	*La Sala advierte que el informe presentó el número de las familias indígenas y el valor de los pagos; sin embargo, no se precisó cuáles de estos datos corresponden a población desplazada ¹¹⁹ .
<i>Ingreso solidario</i>	
Hogares más pobres y vulnerables de acuerdo con la clasificación basada en la información más reciente del SISBEN III o IV.	*331.397 familias víctimas de desplazamiento forzado ¹²⁰ .
<i>Atención a población étnica: “proyecto piloto manos que alimentan”</i>	
Comunidades étnicas con acceso a la tierra, disposición de espacio para producción de alimentos para autoconsumo y fuentes de agua. No poseer cultivos ilícitos, y no estar en áreas naturales protegidas.	Este proyecto estuvo orientado a comunidades indígenas y afrocolombianas en el marco de la emergencia sanitaria. Sin embargo, para la Sala no es claro si los datos corresponden a comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento.

*Elaboración propia basada en el informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 357 de 2020.

42. Adicionalmente, en materia presupuestal el Gobierno Nacional expuso que en el año 2020 hubo un incremento del 8.8% en los recursos destinados a la política de víctimas. No obstante, precisó que este aumento obedece principalmente a los recursos destinados a los programas que se implementaron para mitigar los efectos de la pandemia (Transferencias monetarias no condicionadas) que fueron asignados para población desplazada¹²¹.

Mayor el Gobierno precisó que “*El Programa de Compensación del IVA no tiene una variable de focalización que permita diferenciar la población en condición de víctimas. Sin embargo, con base en el Registro Único de Víctimas se puede concluir que, de los 300.000 beneficiados del Programa, 62.194 registran como personas clasificadas como víctimas// Para cada uno de los ciclos de pago el Programa Compensación del IVA realizó una inversión \$4.664.550.000 para víctimas, lo que equivale a una inversión total de \$13.993.650.000 en lo ejecutado del Programa*” (Pág. 74). Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Pág.70-78.

¹¹⁹ Gobierno Nacional. Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 88-89.

¹²⁰ El Programa Ingreso Solidario también es uno de los programas de transferencias monetarias no condicionadas “*que tiene por objeto mitigar los impactos de la emergencia del COVID-19 sobre la población en pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad económica que no cuenta con ayudas monetarias de los programas del orden nacional (Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Compensación de I.V.A.). El monto de esta transferencia monetaria es de \$160.000 pesos mensuales por hogar desde abril 2020 y hasta junio 2021 (...) // El espíritu del Programa “Ingreso Solidario” es beneficiar a todos los integrantes que conforman los hogares focalizados en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, independiente de la condición de víctima (...)*”. [Énfasis agregado] (Págs. 74-75). En cuanto a sus beneficiarios, el Gobierno informó que “*De las 2.622.159 familias beneficiarias del programa Ingreso Solidario, 331.397 son familias víctimas del desplazamiento forzado. (...) El programa Ingreso Solidario ha destinado \$ 145.373.440.000 de pesos en la atención a las familias víctimas de desplazamiento forzado*” (Pág. 78). Respuesta al Auto 357 de 2020. Págs. 74- 78.

¹²¹ En materia de presupuesto, el Gobierno Nacional planteó que “*también se destaca que, al cierre de 2020, la apropiación presupuestal asignada a la política para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado ascendió a \$15,3 billones constantes de 2021, cifra superior en 8,8% a lo proyectado al inicio de la vigencia. Este aumento se debe en gran parte a los recursos adicionales (\$1,1 billones) que el Gobierno destinó -transitoriamente- durante la vigencia 2020 para el Programa Ingreso Solidario y las transferencias monetarias no condicionadas para la emergencia y la recuperación que en parte fueron asignadas a la atención de población víctima del desplazamiento forzado*”. Informe anual de gobierno 2021. Ibidem. Págs. 28-29.

Consideraciones sobre la respuesta institucional a la vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente de las víctimas de desplazamiento con ocasión la pandemia

43. Algunos representantes de la población desplazada manifestaron que las medidas de respuesta al COVID-19 no tienen enfoque étnico y territorial que considere las particularidades de las regiones con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, los contextos de conflicto armado y violencia, las condiciones de difícil acceso a servicios de salud y, los elevados índices de informalidad laboral en esta población. En este sentido, consideran que la atención a la pandemia tiene un enfoque prioritariamente urbano para las entidades territoriales con mayores capacidades para afrontar sus efectos y, no para los municipios de categorías 4, 5 y 6. En estas últimas áreas se encuentran la mayoría de los pueblos y comunidades étnicas¹²². En consecuencia, manifestaron que las políticas adoptadas con ocasión de la situación sanitaria adolecen de una perspectiva que responda a las condiciones de los territorios donde habita gran parte de la población desplazada¹²³.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos en la focalización de algunos hogares desplazados en las medidas dispuestas para atender las consecuencias de la pandemia, los representantes de la población desplazada plantearon la necesidad de que: (i) los registros administrativos que se emplean para identificar a la población destinataria de estos programas respondan a la vulnerabilidad de las víctimas, de modo que puedan ser incluidos en el proceso de focalización de la oferta que se implementa con ocasión de la pandemia; y, (ii) el procedimiento incorpore la evolución de vulnerabilidad de la población desplazada en el contexto actual. Lo expuesto, porque esta información puede orientar las decisiones que se adopten para la crisis generada por la propagación del COVID-19¹²⁴.

Finalmente, actores del proceso plantearon que la respuesta institucional a los efectos de la emergencia puede concretarse con la implementación de un plan social de reactivación económica y recuperación cultural que, en el caso de los grupos étnicos: (i) respete el principio a la igualdad y no discriminación y los derechos a la consulta previa, al territorio y al ambiente sano y, en general, garantice los derechos fundamentales de la población desplazada; (ii) fortalezca los sistemas productivos tradicionales, tenga enfoque de autonomía alimentaria, tecnificación culturalmente apropiada y atienda la especificidad de los territorios; y, (iii) promueva la participación de las comunidades étnicas en el desarrollo de actividades económicas alternativas compatibles con el cuidado de los recursos naturales por los grupos étnicos¹²⁵.

¹²² Dusakawi Epsi, la ONIC y la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. Intervenciones en la Sesión Técnica. Auto 357 de 2020.

¹²³ Representantes del Pueblo Yukpa y Dusakawi Epsi. Intervención en la Sesión Técnica. Auto 357 de 2020.

¹²⁴ Por ejemplo, los representantes del pueblo Yukpa, Dusakawi Epsi, y ONIC destacaron la ausencia de un procedimiento especial para vincular a esta población a los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Ingreso Solidario y Devolución del IVA, así como la demás oferta institucional relacionada con la atención a la población vulnerable con ocasión de la pandemia. Intervención en la Sesión Técnica. Auto 357 de 2020.

¹²⁵ Intervención de la OPIAC, la ONIC y la CSPPDF en la Sesión Técnica. Auto 357 de 2020.

Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente (CONPES 4023 de 2021)

44. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), aprobó la política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente, CONPES 4023 de 2021, la cual se ejecutará entre los años 2021 y 2026¹²⁶. Para mitigar la vulnerabilidad económica derivada de la pandemia, el Gobierno plantea focalizar e implementar programas sociales que apuntan a la reducción la pobreza monetaria y multidimensional. En este sentido, contempla como acciones de política: “(i) actualizar información socioeconómica de los hogares; (ii) revisar y ajustar los criterios de focalización poblacional y territorial; (iii) integrar la información de la Plataforma de Transferencias Monetarias y el Registro Social (...)”¹²⁷.

En el diagnóstico que realizó dicho instrumento de política pública, el Gobierno concluyó que en la población que vive en los entornos rurales presenta mayor grado de pobreza multidimensional. Incluso, diagnosticó que “*la emergencia acentúa las victimizaciones en territorios empobrecidos y aún más en entornos rurales donde la alta presencia de hechos victimizantes va de la mano con la pobreza; por ejemplo, el 77 % de los municipios rurales con un nivel elevado de hechos victimizantes es pobre, mientras que en las ciudades esta cifra es del 24 % (Grupo de Proyectos Especiales [GPE]- DNP, 2020)*”¹²⁸.

En consonancia con lo anterior, para mitigar el riesgo de incidencia de pobreza y vulnerabilidad de la población rural, contempla “(i) divulgar entre los habitantes rurales los mecanismos de acceso al Piso de Protección Social e incentivar la vinculación; (ii) optimizar el proceso de radicación de solicitudes judiciales de restitución de tierras a través del mecanismo de demanda electrónica, lo cual incluye el componente tecnológico del proceso de radicación, y (iii) implementar mecanismos o acciones de generación de ingresos para mujeres y jóvenes rurales, priorizando las zonas PDET afectadas por la pandemia, para dinamizar la inclusión social y productiva”¹²⁹.

45. Dado que las vulnerabilidades sobrevinientes asociadas con la pandemia no son ajenas a la población desplazada, además de las acciones enunciadas

¹²⁶ Esta política tiene por objetivo “desarrollar capacidades en los hogares, el aparato productivo el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto” (Pág. 3). En este sentido, contempla acciones relacionadas con: (i) la vacunación e inmunidad de la población frente al COVID-19, la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares; (ii) el sector productivo y la creación de empleo; (iii) las capacidades institucionales para responder a la reactivación económica; y, (iv) el fortalecimiento del desarrollo digital. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 4023 de 2021. Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Febrero de 2021.

¹²⁷ Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Resumen ejecutivo. Pág. 8. En <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx#k=#s=21>. Recuperado en agosto de 2021.

¹²⁸ CONPES 4023 de 2021. *Ibidem* Pág. 77.

¹²⁹ Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Resumen ejecutivo. Pág. 9. En <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx#k=#s=21>. Recuperado en agosto de 2021.

previamente, la Sala encuentra relevantes las siguientes medidas, debido a su relación con la superación de la vulnerabilidad de los hogares desplazados.

CONPES 4023 de 2021	
Medidas	Descripción
Registro Social de Hogares	A partir de registros administrativos y de caracterización de la población, este registro pretende validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, con el fin de establecer criterios para la focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas y los subsidios del Gobierno Nacional y las entidades territoriales ¹³⁰ .
Cédula rural (“Mi registro rural”)	Tiene por propósito formalizar la actividad agropecuaria y dirigir los apoyos estatales relacionados con el Registro Social.
Mesa de Equidad	Opera bajo el liderazgo del DNP y el DPS para definir estrategias encaminadas a mejorar la eficiencia en la asignación de transferencias monetarias para mitigar los efectos de la pandemia en los ingresos de los hogares más vulnerables ¹³¹ .
Plan Nacional para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Tiene por finalidad apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales para mejorar las condiciones para el acceso a los mercados y cadenas de valor e ingresos de los productores ¹³² .
Programa Casa Digna, Vida Digna	Tiene por objetivo la intervención estructural y mejoras locativas de unidades habitacionales mediante el otorgamiento de un subsidio de vivienda familiar de interés social para áreas urbanas, así como el subsidio familiar de vivienda rural para el mejoramiento de unidades habitacionales ¹³³ .
Fondo Solidario para la Educación	En el marco de su implementación se adoptan medidas como la entrega de auxilios económicos a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, con el fin de mitigar la deserción escolar en razón a la emergencia sanitaria que atraviesa el país ¹³⁴ .
Sistema Nacional de Cualificaciones	Tiene por propósito alinear la educación y formación con las necesidades sociales y productivas del país y, de este modo, facilitar la articulación entre la oferta y la demanda del mercado laboral ¹³⁵ .

*Elaboración propia a partir del Documento CONPES 4023 de 2021.

46. En la información aportada por el Gobierno Nacional no se indican acciones puntuales para que la población desplazada, de conformidad con las vulnerabilidades socioeconómicas identificadas en diferentes instrumentos del Estado como la medición de superación de vulnerabilidad y el SISBEN, sea beneficiaria de las medidas contempladas en el CONPES 4023 de 2021 o de cualquier otra política pública de reactivación económica que se adopte con ocasión de la pandemia.

¹³⁰ De este modo, este instrumento creado mediante el Decreto Ley 812 de 2020 “permite articular la información socioeconómica de los hogares con los beneficios que reciben, para orientar de mejor manera los subsidios e incluir a las personas que no cuentan con ayudas del Estado y podrían requerirlo por sus condiciones socioeconómicas”. CONPES 4023 DE 2021. Pág. 19.

¹³¹ Creada mediante la Ley 1955 de 2019 (Artículo 211). CONPES 4023 de 2021. Pág. 21.

¹³² CONPES 4023 de 2021. Pág. 21.

¹³³ Ver Decreto 1341 de 2020 y CONPES 4023 DE 2021. Pág. 23.

¹³⁴ Decreto Ley 662 de 2020. CONPES 4023 DE 2021. Pág. 27.

¹³⁵ CONPES 4023 DE 2021. Pág. 28.

Conclusiones sobre el acceso de la población desplazada a las medidas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia

47. En virtud del principio de igualdad y no discriminación, la Sala examinará el acceso de la población desplazada a las medidas para conjurar la crisis social y económica derivada de la emergencia generada por la COVID-19.

Urgencia del uso de la caracterización de la población desplazada y la medición de vulnerabilidad en los programas sociales para mitigar los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia

48. La selección de víctimas como beneficiarios de los programas de transferencias monetarias no condicionadas para mitigar los impactos económicos de la crisis sanitaria en los hogares más vulnerables fue la principal medida de respuesta a la vulnerabilidad sobreviniente de los hogares desplazados del Gobierno Nacional. En este sentido, la Sala concluye que, en consonancia con el deber de diferenciación, atendió a la población desplazada en el marco de la política social para población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad económica.

No obstante, la Sala colige que estos resultados no obedecen al uso de los datos del “*Modelo Integrado*” y/o los resultados de las mediciones de vulnerabilidad¹³⁶. Lo anterior, por cuanto los criterios que permitieron identificar a la población desplazada están asociados, principalmente, a la inclusión en el RUV y a los puntajes SISBEN. Por lo tanto, la Sala no evidencia que las entidades del SNARIV empleen la información referida para efectos del diseño, identificación y/o focalización de los beneficiarios de la oferta social, en particular, de aquella que se implementa con ocasión de la pandemia.

Además, el Gobierno Nacional no aportó información sobre: (i) el uso del “*Modelo Integrado*” y/o la medición de superación de vulnerabilidad en el diseño, implementación y/o seguimiento de los programas y medidas contempladas en el marco de la política de reactivación enunciada previamente - CONPES 4023 de 2021 o aquellas que se adopten con ocasión de la pandemia; y (ii) el flujo de información de la caracterización de las víctimas con el Registro Social.

49. La Sala Especial considera que el contexto actual demanda articulación institucional que se concrete en el flujo y uso oportuno de la información de las víctimas de desplazamiento forzado. Lo anterior, como presupuesto de una respuesta integral del Estado para mitigar los efectos de las vulnerabilidades que confluyen y son sobrevinientes con la crisis sanitaria. Por lo tanto, es insuficiente una mirada simplemente fundada en la capacidad económica para este tipo de población que requiere la garantía de múltiples derechos conculcados.

En este sentido, es necesario que la implementación de la “*Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente (CONPES 4023 de 2021)*” integre efectivamente a las víctimas del desplazamiento forzado. Lo

¹³⁶ Este vacío de información acerca uso de los datos de la población desplazada se presenta en la respuesta a los Autos 149 y 357 de 2020.

expuesto, bajo un filtro orientado a reconocer sus condiciones particulares y la situación de vulnerabilidad acentuada, en tanto sujetos de especial protección constitucional y como manifestación del principio de igualdad y no discriminación¹³⁷. Esta perspectiva es especialmente relevante en el análisis que subyace a las medidas enfocadas a los hogares con menores capacidades para afrontar los efectos de la pandemia.

Por consiguiente, es imperativa y urgente la puesta en marcha de la interoperabilidad del “*Modelo Integrado*” con el “*Registro Social*” que anunció el Gobierno en la respuesta al **Auto 326 de 2020**. Particularmente, porque el segundo instrumento, que se implementó en el marco de la emergencia sanitaria, tiene por finalidad validar información socioeconómica para la focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales¹³⁸. En este escenario, el “*Modelo Integrado*” no se reduce a una caracterización socioeconómica, como lo indicó el Gobierno, ya que varias de las medidas asociadas a la estabilización socioeconómica se garantizan a través de los programas sociales del Estado. En consecuencia, la información de la vulnerabilidad derivada del desarraigo no puede ser excluida del análisis que determine los destinatarios oferta institucional que opere en el marco de la reactivación económica.

Decisiones a adoptar respecto del uso de la caracterización de la población desplazada y la medición de vulnerabilidad en los programas sociales para mitigar los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia

50. En virtud de las conclusiones expuestas, esta Sala adoptará las siguientes decisiones:

50.1. Ordenará a los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas incorporar la información del “*Modelo Integrado*” y de la medición de la vulnerabilidad en el análisis que subyace al diseño, identificación y focalización de los beneficiarios de la oferta social que se implementa con ocasión de la pandemia. Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno deberá evidenciar que:

- i. La información del Modelo Integrado y/o la medición de superación de vulnerabilidad se integra al análisis de la respuesta institucional a la coyuntura socioeconómica derivada de la pandemia. Particularmente, deberán precisar cómo se emplean estos datos por los encargados de identificar a los beneficiarios de los programas sociales para mitigar los efectos de la pandemia en los hogares más vulnerables.

¹³⁷ Esta Sala reiteró que, en el marco de la pandemia, “*en pleno respeto del principio de igualdad y no discriminación, las disposiciones que adopten las autoridades para atender a la población colombiana en el marco de la emergencia sanitaria, sin perjuicio de los criterios de focalización y priorización que adopte el Gobierno Nacional y las autoridades locales, no pueden desconocer el derecho a la igualdad y no discriminación, así como tampoco la protección constitucional reforzada que ostentan las víctimas del desplazamiento forzado*”. Auto 149 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 14.

¹³⁸ Decreto 812 de 2020. Artículo 2. Mediante este decreto se crea el Registro Social de Hogares, la Plataforma de Transferencias Monetarias y establece disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

- ii. Los resultados de la inclusión de población desplazada en los programas sociales adoptados con ocasión de la pandemia, y que estos obedecen al flujo de información sobre la vulnerabilidad de las víctimas. En caso contrario, deben precisar si la inclusión de la población se sustenta exclusivamente en la información de aquellas que están caracterizadas por la encuesta SISBEN o en los registros de los beneficiarios de los programas sociales.

Adicionalmente, para sustentar la respuesta a los aspectos planteados previamente, la Sala solicita al Gobierno informar cifras y el porcentaje de la población desplazada que no ha superado la situación de vulnerabilidad y que actualmente es beneficiaria de los programas adoptados en el marco de la pandemia, como las transferencias monetarias no condicionadas.

Este informe deberá presentarse en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

50.2. Ordenará a los directores del DNP y de la Unidad para las Víctimas incluir a la población desplazada, en atención de sus condiciones actuales de vulnerabilidad, en los programas y medidas contempladas en el marco de la “*Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente*”. Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno deberá informar avances y resultados en:

- i. El uso concreto de la información del Modelo Integrado y/o la medición de superación de vulnerabilidad en el diseño, implementación y/o seguimiento de los programas y medidas contempladas en el CONPES 4023 de 2021.
- ii. La interoperabilidad entre el Modelo Integrado y el Registro Social.
- iii. La función del Modelo Integrado y/o la medición de superación de vulnerabilidad en la consolidación de del Registro Social, para efectos de la focalización, elegibilidad y permanencia de la población desplazada en los programas y subsidios contemplados en el CONPES 4023 de 2021.
- iv. La inclusión de la población desplazada en el “registro” o “cédula rural”, y el respectivo acceso a la oferta institucional canalizada a través del Registro Social, especialmente para la población en procesos de retorno y reubicación en áreas rurales.
- v. El empleo de los criterios y resultados de la medición de vulnerabilidad en las estrategias que defina la Mesa de Equidad relacionadas con la generación de ingresos y de empleo, y los resultados en el acceso a las acciones que se concretan en este espacio.
- vi. La identificación de población desplazada como beneficiarios del Programa “Casa Digna, Vida Digna” para la designación de subsidios de vivienda.

- vii. La identificación de población desplazada como beneficiarios del Fondo Solidario para la Educación para mitigar la deserción escolar.
- viii. La articulación de las herramientas de oferta de la Unidad para las Víctimas con el Sistema Nacional de Cualificaciones en materia de formación para el empleo, en el marco de la superación de la situación de vulnerabilidad.
- ix. La divulgación entre la población desplazada que habita en zonas rurales de los mecanismos de acceso al Piso de Protección Social e incentivar la vinculación¹³⁹.
- x. El proceso de radicación de solicitudes judiciales de restitución de tierras a través del mecanismo de demanda electrónica.
- xi. Generación de ingresos para mujeres y jóvenes rurales que se encuentran en zonas PDET.

Este informe deberá presentarse en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Reiteración del deber de distinción entre las medidas de política social, la atención humanitaria y la reparación integral a las víctimas del conflicto armado

51. Como lo precisó el **Auto 149 de 2020**, la Sala Especial reitera a las autoridades del SNARIV del nivel nacional y local que la población desplazada puede ser destinataria de manera simultánea de la política de víctimas y de los servicios sociales del Estado¹⁴⁰. En este sentido, las medidas que se adopten para mitigar los impactos de la emergencia generada por el COVID-19, dado que responden a una naturaleza y vulnerabilidades distintas: (i) pueden ser concurrentes respecto de los mismos hogares desplazados; (ii) no son excluyentes como criterios de acceso a unas y otras; y, (iii) no son descontables de las medidas de atención humanitaria o de la oferta para la estabilización socioeconómica, dado que responden a una naturaleza y vulnerabilidades distintas.

Las medidas de asistencia dispuestas en la política de víctimas tienen por finalidad la superación de la vulnerabilidad de los hogares desplazados, asociada a la afectación de las condiciones sociales y económicas de las personas que fueron obligadas a salir de sus tierras y territorios¹⁴¹. Esta obligación, de acuerdo con el Gobierno Nacional, se satisface a través de la oferta social cuyo acceso se sustenta

¹³⁹ Al respecto, ver las Sentencias C-276 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-277 de 2021.M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁰ En dicha providencia, esta Sala recordó que “la población desplazada puede ser destinataria, de manera simultánea de: (i) **la ayuda humanitaria**, en razón de la situación que se deriva del desarraigo forzado; (ii) **la política social**, debido a la situación de pobreza y vulnerabilidad; y (iii) **las medidas de reparación**, por su condición de víctima del conflicto armado”. Auto 149 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 11.

¹⁴¹ Cfr. Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 9.

en la caracterización de las vulnerabilidades de la población desplazada. Por lo tanto, la valoración de la superación de la situación de vulnerabilidad está asociada al acceso a las medidas de asistencia y a la constatación de un conjunto de derechos relacionados con la estabilización socioeconómica de la población desplazada, de acuerdo con los criterios expuestos previamente (ver fundamentos 29 y 30)¹⁴².

Ahora bien, dado que las medidas adoptadas con ocasión de la pandemia responden a una vulnerabilidad sobreviniente y tienen una vocación temporal, no es posible inferir que estas constituyen una fuente de ingresos o se encuentran asociadas a la generación de capacidades de los hogares que consolide su estabilización socioeconómica. En consecuencia, estas medidas coyunturales no deben considerarse como elementos definitorios en la constatación de la superación de la vulnerabilidad de las víctimas. Lo anterior, particularmente por los efectos que tiene esta declaración en términos de suspensión del acompañamiento institucional, el direccionamiento y priorización en el acceso en la oferta institucional y la consolidación de los retornos y las reubicaciones¹⁴³.

En consonancia con lo expuesto, para la Sala no es aceptable que el Gobierno afirme que el presupuesto de la política de víctimas incrementó el 8.8% en el año 2020, principalmente, debido a los recursos de los programas para mitigar los impactos de la pandemia que beneficiaron a población desplazada¹⁴⁴. Si bien algunos destinatarios de dichas medidas pueden pertenecer a hogares desplazados, en estricto sentido, estas medidas no responden al cumplimiento de las obligaciones de atención o asistencia a la población desplazada.

Decisiones a adoptar respecto del deber de distinción entre las medidas de política social, la atención humanitaria y la reparación integral a las víctimas del conflicto armado

52. En virtud del deber de distinción, y debido a los cambios que se advierten en la superación de la situación de vulnerabilidad en un año atípico como el 2020, esta Sala ordenará al director de la Unidad para las Víctimas abstenerse de contabilizar los beneficios complementarios de los programas que se implementan para mitigar los efectos sobrevinientes de la pandemia, como las transferencias monetarias no condicionadas correspondientes a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Compensación del IVA, e Ingreso Solidario, y los demás que se adopten para mitigar los efectos económicos en los hogares vulnerables, en la valoración de la superación de la situación de vulnerabilidad. Lo anterior, por cuanto tienen una vocación coyuntural y no son una fuente de ingresos asociada a capacidades propias de los hogares para asegurar el autosostenimiento permanente.

¹⁴² En este sentido, “la superación de la vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado está asociada a la verificación de los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, generación de ingresos, vivienda y reunificación familiar. La garantía conjunta de dichos derechos permite determinar cuando una persona alcanzó la estabilización social y económica”. Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 29.

¹⁴³ Cfr. Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 24.

¹⁴⁴ Cfr. Informe anual de gobierno 2021. Ibídem. Págs. 28-29.

Disposiciones finales sobre el cumplimiento de esta providencia

53. En virtud de las conclusiones expuestas en esta providencia, debido al contexto de pandemia y de reactivación económica, y que algunos actores del proceso informaron que: (i) la emergencia generada por el COVID-19 invisibilizó la agudización del conflicto armado y la violencia en la respuesta institucional; y, (ii) algunas autoridades justifican la ausencia de intervención institucional y el cumplimiento de sus obligaciones en razón de la pandemia, esta Sala ordenará a las entidades del SNARIV que es imperativo adaptar y flexibilizar los procesos administrativos y los criterios que determinan el acceso y la continuidad de las medidas de la política de víctimas, conforme a las limitaciones y barreras del contexto actual.

En este sentido, esta Sala advertirá que la atención a los efectos generados por el COVID-19 no justifica la interrupción o la restricción en el acceso a las medidas de registro, atención humanitaria, y asistencia para la superación de la situación de la vulnerabilidad. La interrupción o la restricción en el acceso a tales medidas, puede comprometer el reconocimiento e inclusión oportuna en el RUV, afectar la subsistencia mínima de los hogares y, generar retrocesos en la superación de la vulnerabilidad que se origina con el desplazamiento.

Por lo tanto, la interrupción y falta de adaptación en las medidas contempladas en la política de víctimas en la coyuntura actual, que no acredite una justificación suficiente y razonable, se entenderá como incumplimiento de las obligaciones del Estado para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada.

54. Finalmente, para la verificación de la respuesta integral del Estado, la Sala ordenará a las entidades del SNARIV que suministren los informes correspondientes al cumplimiento de esta providencia a los directores de la Unidad para las Víctimas y del DNP, de conformidad con los términos impartidos para cada orden.

Los directores de la Unidad para las Víctimas y del DNP deberán consolidar la respuesta institucional, en el término de 7 días hábiles. Vencido este término, deberán presentar a esta Sala: (i) un primer informe que consolide el cumplimiento de las órdenes cuyo término es de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia; y, (ii) un segundo informe que consolide el cumplimiento de las órdenes cuyo término es de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de este auto.

Los informes que sean allegados a los directores de la Unidad para las Víctimas y del Departamento Nacional de Planeación por fuera de los términos dispuestos en cada orden (2 meses y 6 meses respectivamente), deberán ser excluidos del informe consolidado. En este sentido, la Sala advierte que la responsabilidad en el cumplimiento de las órdenes descansa en los destinatarios de las mismas y no en los compiladores de la entrega del informe consolidado.

En los mismos términos deberán allegar las copias respectivas de los informes solicitados a los organismos de control, a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento

Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004,

III. RESUELVE

Órdenes en materia de registro y atención humanitaria

Decisiones para flexibilizar los procedimientos de toma de declaraciones y su remisión para la valoración e inclusión en el RUV

Primero.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas adaptar y flexibilizar los procedimientos de toma de declaraciones de desplazamientos masivos y confinamientos, así como su remisión para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, de acuerdo con el contexto actual y las limitaciones que afrontan las comunidades étnicas afectadas. En particular, debe ser consecuente con la perspectiva diferencial debido a los riesgos diferenciados e impactos que enfrentan las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas en el marco de los desplazamientos masivos y confinamientos. Para el cumplimiento de esta orden, en el informe que presente a la Sala deberá acreditar como mínimo los elementos requeridos en sección B de esta providencia (Fundamento 9.1.).

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

Los resultados de la flexibilización del procedimiento, de conformidad con los elementos enunciados en este fundamento, deberán ser acreditados en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional a partir del año 2022.

Segundo.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Defensoría del Pueblo que realice un acompañamiento particular a las comunidades étnicas que afrontaron eventos de desplazamientos masivos y confinamientos entre julio del año 2020 y julio del año 2021 y que no han declarado estos hechos. En este sentido, la Sala solicita que realice un seguimiento especial hasta tanto se decida la valoración sobre la inclusión en el RUV. Para este propósito se deberá informar respecto de los casos identificados que recibieron acompañamiento, cuántos de estos eventos fueron declarados y el término de decisión sobre la inclusión en el registro.

Este informe deberá presentarse a esta Sala en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión y, remitirá una copia del mismo a la Procuradora General de la Nación y a la Unidad para las Víctimas.

Tercero.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Procuraduría General de la Nación que informe a esta Sala de las acciones adoptadas por el Ministerio Público asociadas con la toma de declaraciones de desplazamientos masivos y de confinamientos de comunidades étnicas.

Este informe deberá presentarse a esta Sala en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión y, remitirá una copia del mismo a la Defensoría del Pueblo y a la Unidad para las Víctimas.

Cuarto.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo que hagan seguimiento particular a los resultados de la adaptación de los procedimientos para la toma de declaración y el registro de desplazamientos masivos y confinamientos.

Lo anterior, en el marco del seguimiento a las falencias identificadas en este componente en el **Auto 373 de 2016**. En particular, la Sala solicita al Ministerio Público hacer especial énfasis en el análisis de la idoneidad y celeridad de los mecanismos utilizados por las autoridades competentes para la recepción de las declaraciones presentadas por comunidades desplazadas o confinadas, de modo que sean consecuentes con la realidad de los territorios. En dicho seguimiento deberán informar sobre los ajustes incorporados que responden a la perspectiva diferencial para las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. También, insta a los organismos de control a verificar la oportunidad del procedimiento de valoración y de notificación de la inclusión en el registro a las comunidades que declaren estos hechos.

Este informe deberá presentarse a esta Sala en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión y, remitirá una copia del mismo al director de la Unidad para las Víctimas.

Decisiones a adoptar para la atención a comunidades confinadas

Quinto.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior que, junto con el Ministro de Defensa y los directores del Departamento de Prosperidad Social y de la Unidad para las Víctimas adopten, mediante acto administrativo, la regulación del procedimiento de respuesta del nivel nacional y territorial a los confinamientos. En particular, la atención debe ser consecuente a los riesgos desproporcionados que afrontan las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas, respecto de la incidencia de este hecho en sus territorios y las afectaciones en sus derechos colectivos e individuales. Para el cumplimiento de esta orden, en el informe que presenten a la Sala, las entidades deberán acreditar como mínimo los elementos requeridos en la sección B de esta providencia (Fundamento 14.1.).

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, en consonancia con lo dispuesto en los fundamentos 14.2 y 14.3. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

La Sala advierte que en todo caso, la adopción del acto administrativo deberá ocurrir antes de finalizar el año 2021. Posteriormente, para acreditar que el acto administrativo cumple la finalidad de articular una respuesta adecuada y oportuna a las comunidades confinadas, los Ministros del Interior y de Defensa, junto con los directores del Departamento de Prosperidad Social y de la Unidad para las Víctimas, deberán remitir los resultados en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional a partir del año 2022.

Sexto.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los Ministros del Interior y de Defensa que, en virtud del análisis de la pertinencia y oportunidad de su intervención en cada caso, respondan a las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, en escenarios de confinamiento. En este sentido, la respuesta institucional del Estado en su conjunto, debe considerar que la ausencia de condiciones de seguridad, además de ser la primera afectación que afrontan las comunidades confinadas, es el supuesto fáctico que configura la ocurrencia de este hecho, y a su vez, condiciona su cesación.

Por lo tanto, aun cuando el restablecimiento de las condiciones de seguridad no puede mediar como presupuesto para atender a las comunidades confinadas, o justificar la ausencia de respuesta del Estado, si es el elemento esencial que debe restablecerse para asegurar los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de los habitantes de estos territorios.

Séptimo.- ADVERTIR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los ministros y los directores de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en particular al Ministro del Interior, que la respuesta a las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, en escenarios de confinamiento, no descansa exclusivamente ni se reduce solamente a las medidas que son competencia de la Unidad para las Víctimas. Bajo esta lógica y, en razón de los derechos afectados en estos escenarios, es imperativa la intervención oportuna y concurrente de las entidades con responsabilidades en la atención a las emergencias humanitarias. También, de aquellas a las que les compete la implementación de medidas de la política de víctimas que correspondan a las afectaciones derivadas del confinamiento.

Decisiones a adoptar respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad en territorios que presentan emergencias humanitarias recurrentes

Octavo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que identifique las razones por las cuales las alcaldías y las gobernaciones no concluyeron los trámites para acceder al mecanismo de subsidiariedad entre julio de 2020 y julio de 2021. Lo anterior, a pesar de no tener recursos técnicos y financieros suficientes y, presentar emergencias humanitarias

masivas. Esto debe hacerlo en conjunto con los alcaldes y gobernadores que se vieron afectados por esta situación.

A partir de este análisis, deberá ajustar el mecanismo de subsidiariedad, y formular una ruta expedita y flexible para los municipios de afrontan emergencias humanitarias recurrentes en: (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).

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

Posteriormente, para acreditar que la adaptación del procedimiento cumple la finalidad de asegurar la ayuda y atención humanitaria, de conformidad con lo dispuesto en el fundamento 18.1, el director de la Unidad para las Víctimas deberá presentar los resultados en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional a partir del año 2022.

Noveno.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que para sustentar los avances en la superación de la práctica inconstitucional relacionada con la activación del mecanismo de subsidiariedad, presente un análisis en el que acredite los elementos señalados en la sección B de esta providencia (Fundamento 18.2.).

Este informe deberá presentarse a esta Sala en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, y remitirá una copia a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

Decisiones a adoptar respecto de la continuidad en la entrega de atención humanitaria de emergencia y de transición

Décimo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que, de acuerdo con lo dispuesto en los **Autos 099 de 2013** y **373 de 2016**, evidencie que garantizó la prórroga automática de la atención humanitaria de los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad. Para acreditar el cumplimiento de esta orden deberá precisar cuáles de estos hogares accedieron efectivamente a esta medida, sin que mediara una nueva solicitud para su designación, entre julio de 2020 y julio de 2021,

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse al Contralor delegado para el Posconflicto y a la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Décimo primero.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que aclare como el procedimiento de valoración de carencias en la subsistencia mínima garantiza la prórroga automática. Lo anterior, de conformidad con las consideraciones relacionadas con la continuidad en la entrega de atención humanitaria de emergencia y de transición, dispuesta en la sección B de esta providencia (Fundamento 26.2.).

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse al Contralor delegado para el Posconflicto y a la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Décimo segundo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones que, de forma conjunta con el director de la Unidad para las Víctimas, dispongan de un plan con acciones concretas para mejorar los procesos de orientación a las víctimas a través de los canales no presenciales a partir del último trimestre del año 2021. En este proceso es necesario que el Ministerio acredite acciones de intervención en los territorios para facilitar el acceso y manejo de herramientas de información y comunicaciones para canalizar la orientación de las medidas de la política de víctimas a la población desplazada.

Este informe deberá presentarse en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, y deberá remitirse una copia a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

Para verificar el cumplimiento de esta orden, la Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones y el director de la Unidad para las Víctimas deberán evidenciar los elementos dispuestos en el fundamento 26.3 de la presente providencia en el término de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Procuradora General de la Nación y al Defensor del Pueblo. Estos resultados también deben actualizarse en el informe anual de avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional a partir del año 2022.

Décimo tercero.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro de Hacienda que en conjunto con los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas sustenten: (i) cómo se determina el presupuesto en materia de atención humanitaria; (ii) qué efectos tienen los resultados agregados de la medición de carencias en la subsistencia mínima al finalizar un año, para efectos de definir el presupuesto de la siguiente vigencia; (iii) cómo se valora el universo de las víctimas con carencias en subsistencia mínima y el incremento de las emergencias humanitarias para determinar los recursos que se apropian en cada vigencia para esta medida; (iv) los factores que se analizaron y las razones por las cuales se redujo el presupuesto en la atención humanitaria en 2020; y, (v) la evolución de este rubro en el año 2021.

Este informe deberá presentarse en un término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, y remitirse una copia a la Sala Especial.

Décimo cuarto.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que informe a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz: (i) los criterios de valoración, las fuentes y los cortes de las fuentes de información empleadas para que, en el año 2020, se redujeran en términos generales, los hogares que recibieron atención humanitaria; (ii) el acceso efectivo a la oferta social respecto de los hogares a los que se les suspendió la entrega de esta medida; (iii) el reporte de los análisis o estudios que se adelantaron para determinar la suspensión de las medidas a dichas familias; y, (iv) la ejecución del presupuesto correspondiente a esta medida en el año 2020.

Este informe de deberá ser presentado en el término de dos (2) meses a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, y remitirse una copia a la Sala Especial.

Décimo quinto.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Contralor Delegado para el Posconflicto y a la Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz que analicen la información que aporten el Ministro de Hacienda, la directora del Departamento Nacional de Planeación y el director de la Unidad para las Víctimas. Este análisis se deberá realizar en el término de un (1) mes a partir de la entrega de los documentos que alleguen dichas entidades en virtud de las ordenes décimo tercera y décimo cuarta (fundamentos 27.1. y 27.2.). En este sentido, deberán presentar las conclusiones a la Sala y las recomendaciones al Gobierno Nacional respecto del análisis que precede a la apropiación del presupuesto en materia de atención humanitaria, el proceso de medición de carencias en la subsistencia mínima y la garantía de la entrega de la atención humanitaria en correspondencia con las necesidades actuales y reales de la población desplazada.

Décimo sexto.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas abstenerse de contabilizar los beneficios complementarios de los programas que se implementan para mitigar los efectos sobrevinientes de la pandemia, como las transferencias monetarias no condicionadas correspondientes a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Compensación del IVA, e Ingreso Solidario, y los demás que se adopten para mitigar los efectos económicos en los hogares vulnerables, en la valoración de carencias en la subsistencia mínima.

Órdenes relacionadas con las medidas asociadas a la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada

Decisiones a adoptar respecto de la medición de superación de vulnerabilidad y su función en el direccionamiento a la oferta institucional

Décimo séptimo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los ministros y directores de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con competencia en la garantía de los derechos a la identificación, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, la reunificación familiar y la atención psicosocial que, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica del Subcomité de Atención y Asistencia, analicen los resultados de la medición de vulnerabilidad y los empleen en el direccionamiento a la oferta institucional. Para acreditar el cumplimiento de esta orden, deberán proporcionar a la Sala la información referida en el fundamento 36.1.

El informe de cumplimiento de esta orden deberá allegarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Décimo octavo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas que aclaren a la Sala, respecto del uso de SISBEN como fuente de información y, como instrumento que determina el ingreso a medidas o programas asociados a la superación de la vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado, los aspectos enunciados en el fundamento 36.2.

El informe de cumplimiento de esta orden deberá allegarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Decisiones a adoptar respecto del procedimiento de medición de la superación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado los mecanismos para asegurar la sostenibilidad de los resultados en la estabilización socioeconómica

Décimo noveno.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que informe a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz sobre los resultados en la superación de la vulnerabilidad de la población desplazada en el contexto de la emergencia sanitaria, en los términos referidos en el fundamento 39.1.

El informe de cumplimiento deberá presentarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, a la Contraloría delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, y remitirse una copia a la Sala Especial.

Vigésimo.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Contralor Delegado para el Posconflicto y a la Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz que analicen el informe que aporte la Unidad para las Víctimas solicitado en la orden décimo novena. Dicho análisis deberá sustentar las conclusiones y las recomendaciones que presenten al Gobierno Nacional respecto

del proceso de valoración de superación de la situación de vulnerabilidad y suspensión del acompañamiento institucional, en correspondencia con el cumplimiento de los ocho (8) derechos que integran esta medición.

Este informe deberá ser allegado a esta Sala y al Gobierno Nacional en el término de un (1) mes, contado a partir de la remisión del documento referido en la orden décima novena.

Vigésimo primero.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que en conjunto con las directoras del Departamento de Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, determinen la viabilidad técnica y adopten un plan con medidas y mecanismos de seguimiento para asegurar la sostenibilidad en los avances en la estabilización socioeconómica. Este plan deberá contemplar como mínimo los elementos referidos en el fundamento 39.3.

Los resultados de la adopción del plan y su implementación se deberán informar a la Sala en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de este auto. También los deberán remitir a la Contraloría delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Vigésimo segundo.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Contralor delegado para el Posconflicto y a la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz que analicen la información que aporte la Unidad para las Víctimas en los términos solicitados en la orden vigésimo primera. A partir de dicho análisis, deberán aportar recomendaciones al Gobierno Nacional. Este informe deberá ser allegado a esta Sala y al Gobierno Nacional en el término de un (1) mes, contado a partir de la remisión del documento referido en el fundamento anterior.

El Gobierno analizará dichas recomendaciones y, de acuerdo con la viabilidad técnica, las deberá incorporar en el seguimiento a la sostenibilidad en los avances en la estabilización socioeconómica y presentar sus conclusiones en a la Sala Especial y a los organismos de control en el término de un (1) mes, contado a partir de la entrega del informe de las entidades referidas.

Decisiones a adoptar respecto de la adaptación de procedimientos para asegurar la continuidad de medidas encaminadas a la superación de la vulnerabilidad

Vigésimo tercero.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los ministros y directores de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con competencia en la garantía de los derechos asociados a la superación de la situación de vulnerabilidad, que bajo la coordinación de la Secretaría Técnica del Subcomité de Atención y Asistencia, informen sobre la continuidad de estos procedimientos en el año 2021 y 2022 para la garantía efectiva de los derechos medidas asociadas a la estabilización socioeconómica de las víctimas, en los términos del fundamento 40.1.

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo informe deberá remitirse a la Contraloría delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Órdenes relacionadas con la vulnerabilidad sobreviniente y el acceso de la población desplazada a las medidas adoptadas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia

Decisiones a adoptar respecto del uso de la caracterización de la población desplazada y la medición de vulnerabilidad en los programas sociales para mitigar los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia

Vigésimo cuarto.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas incorporar la información del “Modelo Integrado” y de la medición de la vulnerabilidad en el análisis que subyace al diseño, identificación y focalización de los beneficiarios de la oferta social que se implementa con ocasión de la pandemia. Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno deberá evidenciar los elementos referidos en el fundamento 50.1.

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Vigésimo quinto.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los directores del Departamento Nacional de Planeación y de la Unidad para las Víctimas incluir a la población desplazada, en virtud de sus condiciones actuales de vulnerabilidad, en los programas y medidas contempladas en el marco de la “Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente”. Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno deberá informar avances y resultados en los elementos enunciados en el fundamento 50.2.

El cumplimiento de esta orden deberá acreditarse en el término de dos (2) meses, a partir de la notificación de la presente decisión. Una copia del mismo deberá remitirse a la Contraloría Delegada para el Posconflicto y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Decisiones a adoptar respecto del deber de distinción entre las medidas de política social, la atención humanitaria y la reparación integral a las víctimas del conflicto armado

Vigésimo sexto.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, ordenará al director de la Unidad para las Víctimas abstenerse de contabilizar los beneficios complementarios de los programas que se implementan para mitigar los efectos sobrevinientes de la pandemia, como las transferencias monetarias no

condicionadas correspondientes a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Compensación del IVA, e Ingreso Solidario, y los demás que se adopten para mitigar los efectos económicos en los hogares vulnerables, en la valoración de la superación de la situación de vulnerabilidad. Lo anterior, por cuanto tienen una vocación coyuntural y no son una fuente de ingresos asociada a capacidades propias de los hogares para asegurar el autosostenimiento permanente.

Disposiciones finales sobre el cumplimiento de esta providencia

Vigésimo séptimo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas que es imperativo adaptar y flexibilizar los procesos administrativos y los criterios que determinan el acceso y la continuidad de las medidas de la política de víctimas, conforme a las limitaciones y barreras del contexto actual.

En este sentido, esta Sala **ADVIERTE** que la atención a los efectos generados por el COVID-19 no justifica la interrupción o la restricción en el acceso a las medidas de registro, atención humanitaria, y asistencia para la superación de la situación de la vulnerabilidad. La interrupción o la restricción en el acceso a tales medidas, puede comprometer el reconocimiento e inclusión oportuna en el RUV, afectar la subsistencia mínima de los hogares y, generar retrocesos en la superación de la vulnerabilidad que se origina con el desplazamiento.

Por lo tanto, la interrupción y falta de adaptación en las medidas contempladas en la política de víctimas en la coyuntura actual, que no acredite una justificación suficiente y razonable, se entenderá como incumplimiento de las obligaciones del Estado para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada.

Vigésimo octavo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas que suministren los informes correspondientes al cumplimiento de esta providencia a los directores de la Unidad para las Víctimas y del Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con los términos impartidos para cada orden.

Los directores de la Unidad para las Víctimas y del Departamento Nacional de Planeación deberán consolidar la respuesta institucional, en el término de 7 días hábiles. Vencido este término, deberán presentar a esta Sala: (i) un primer informe que consolide el cumplimiento de las órdenes cuyo término es de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia; y, (ii) un segundo informe que consolide el cumplimiento de las órdenes cuyo término es de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de este auto.

Los informes que sean allegados a los directores de la Unidad para las Víctimas y del Departamento Nacional de Planeación por fuera de los términos dispuestos en cada orden (2 meses y 6 meses respectivamente), deberán ser excluidos del informe consolidado. En este sentido, la Sala advierte que la responsabilidad en el

cumplimiento de las órdenes descansa en los destinatarios de las mismas y no en los compiladores de la entrega del informe consolidado.

Estos documentos deberán ser allegados por medio digital (en formatos PDF y Word), a través del correo electrónico de la Secretaría General (secretarial@corteconstitucional.gov.co), en los términos referidos previamente.

Vigésimo noveno.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los directores de la Unidad para las Víctimas y del Departamento Nacional de Planeación, que remitan copias de los informes que compilen la información del cumplimiento de esta providencia, en los términos dispuestos en la orden vigésimo octava, a la Procuradora General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la Nación, a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Trigésimo.- INVITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Comité Internacional de la Cruz Roja, a que aporten información sobre la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada de acuerdo con las consideraciones expuestas en la presente providencia.

Trigésimo primero.- COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, el contenido de esta providencia a el Consejo Comunitario del San Juan (ACADESAN); los voceros y delegados Wayúu de la comunidad de Zucaramana (Corregimiento de Irraipa); Autoridades Yukpa de la Serranía del Perijá; la Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira DUSAKAWI EPSI; la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) y a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

Trigésimo segundo.- Todas las comunicaciones ordenadas en este auto se harán vía correo electrónico, cuyas direcciones se incluyen en el Anexo I del presente auto.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta de la Sala

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO I.

Direcciones electrónicas para comunicar el presente auto

Orden	Destinatario de la orden	Correo de notificación
Primera, quinta, séptima, octava, novena, décima, décimo primera, décimo segunda, décimo tercera, décimo cuarta, décimo sexta, décimo séptima, décimo octava, décimo novena, vigésimo primera, vigésimo tercera, vigésimo cuarta, vigésimo quinta, vigésimo sexta, vigésimo séptima, vigésimo octava, vigésimo novena,	Ramón Alberto Rodríguez, Director de la Unidad para las Víctimas	notificaciones.juridicaariv@unidadvictimas.gov.co ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co
Décimo tercera, décimo octava, vigésimo primera, vigésimo cuarta, vigésimo quinta, vigésimo octava, vigésimo novena	Alejandra Botero Barco, Directora del Departamento Nacional de Planeación	notificacionesjudiciales@dn.gov.co
Quinta, sexta, séptima	Daniel Palacios Martínez, Ministro del Interior	notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co
Quinto, sexta	Diego Molano Aponte, Ministro de Defensa	Notificaciones.Bogota@mindefensa.gov.co
Quinta, vigésimo primera,	Susana Correa, Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	notificaciones.juridica@prospereidadsocial.gov.co susana.correa@prosperidadsocial.gov.co
Décimo segunda	Carmen Ligia Valderrama, Ministra de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones	notificacionesjudicialesmintic@mintic.gov.co
Décimo tercera	José Manuel Restrepo, Ministro de Hacienda y Crédito público	notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co
Segunda, Cuarta,	Carlos Ernesto Camargo Assis, Defensor del Pueblo	juridica@defensoria.gov.co asuntosdefensor@defensoria.gov.co
Tercera, Cuarta, Décimo quinta, Vigésima, vigésimo segunda,	Margarita Cabello Blanco, Procuradora General de la Nación	procurador@procuraduria.gov.co procesosjudiciales@procuraduria.gov.co
Décimo quinta, vigésima y vigésimo segunda.		notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co

Orden	Destinatario de la orden	Correo de notificación
	Carlos Felipe Córdoba, Contralor General de la República	cgr@contraloria.gov.co
Trigésima	Representantes de la Mesa Nacional de Víctimas	ejecutivomnpev@gmail.com
	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado	comisiondeseguimiento@codhes.org
	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	colbo@unhcr.org
	Comité Internacional de la Cruz Roja	mchaconlozano@icrc.org
Trigésima primera	Consejo Comunitario del San Juan (ACADESAN)	acadesan@hotmail.com
	Autoridades de la Comunidad de Zucaramana, Corregimiento de Irraipa	zucaramanacomunidad@gmail.com
	Autoridades Yukpa de la Serranía del Perijá	yukpadeiroka@hotmail.com
	Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira DUSAKAWI EPSI	dusakawiepsi1@gmail.com
	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC)	opiac@opiac.org.co
	Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)	onic@onic.org.co