

## Auto 331/19

Referencia: Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004.

Magistrada sustanciadora:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Especial de Seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y en especial las que confiere el Decreto 2591 de 1991, adopta el presente auto, con fundamento en los siguientes

### ANTECEDENTES

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

1. La Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia desplazamiento forzado, como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada. Esto, debido principalmente a la precaria capacidad institucional del Estado para atender a dicha población y a la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos<sup>1</sup>.

2. Esta Corporación mantiene su competencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que *“el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*. En efecto, debe verificar que las entidades y organismos competentes adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

#### **Proceso de construcción de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para la población desplazada (IGED)**

3. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional identificó que uno de los elementos que incidía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada era la ausencia de indicadores que permitieran evaluar el

---

<sup>1</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Parte resolutive. Numeral primero.

impacto de los objetivos definidos en la política pública de atención al desplazamiento forzado<sup>2</sup>. En consecuencia, la Corte ordenó adoptar las medidas requeridas para superar esta falencia relacionada con la capacidad institucional del Estado, la cual afecta de manera transversal el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública dispuesta para garantizar los derechos de la población desplazada<sup>3</sup>.

4. De conformidad con este mandato, y en virtud de la naturaleza dialógica del seguimiento, el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes, iniciaron un proceso deliberativo para consolidar la batería de indicadores, con el propósito de medir el avance en la garantía de los derechos de la población desplazada. Este proceso puede dividirse en tres etapas:

### *Formulación de los IGED*

5. En la primera etapa del proceso de formulación de los IGED, esta Corporación precisó la función y finalidad de los indicadores como instrumento de seguimiento y evaluación<sup>4</sup>, así como los criterios que orientan su formulación y medición para ser considerados un medio de prueba suficiente, adecuado y pertinente para valorar el avance en la garantía de los derechos de la población desplazada<sup>5</sup>.

5.1. La Corte Constitucional, mediante los **Autos 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006**, reiteró la necesidad de contar con indicadores de resultado que permitieran: (i) dar cuenta del avance en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada; (ii) determinar la dimensión de la demanda específica de la población que debía ser atendida a través de la política pública de desplazamiento forzado; e (iii) identificar el grado de

---

<sup>2</sup> En cuanto al **diseño de la política pública**, esta Corporación evidenció que: (i) no existían metas específicas o indicadores claros que permitieran detectar si los fines de las políticas se habían cumplido; y (ii) no se contaba con algunos de los elementos fundamentales de la política pública, entre otros: (a) plazos definidos para el cumplimiento de los objetivos planteados; (b) el nivel de apropiación presupuestal requerido para alcanzar los fines propuestos; (c) equipo humano suficiente para la implementación de los programas y proyectos; y (d) recursos administrativos idóneos para su ejecución. En la **implementación de la política**, este Tribunal concluyó que: (i) no existían mecanismos de seguimiento a la gestión de las entidades; (ii) no había plazos de evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados en cada componente de atención; y (iii) no era posible evaluar la ejecución de los programas por cada una de las entidades responsables. Además, determinó que los medios establecidos para alcanzar los fines de la política pública no eran conducentes ni idóneos. Finalmente, en relación con el **seguimiento y evaluación de la política pública**, esta Corporación encontró múltiples problemas entre los cuales destacó: (i) la existencia de sistemas de información que no eran sensibles a la identificación de necesidades específicas de los grupos con mayor nivel de vulnerabilidad; y (ii) la inexistencia de sistemas de evaluación de los resultados de la política pública o de indicadores que permitieran advertir obstáculos en su diseño e implementación. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Apartado 6.

<sup>3</sup> En la orden cuarta de esta providencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional dispuso: *“ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia”*. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> Autos 176, 177 y 178 de 2005, y 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>5</sup> Autos 266 de 2006; 027, 109 y 233 de 2007; y 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

avance, retroceso o estancamiento de cada programa y componente de esta política.

5.2. Esta Corporación valoró la respuesta del Gobierno Nacional, en los **Autos 266 de 2006, y 027, 109 y 233 de 2007**, e indicó que el proceso de identificación de los criterios mínimos para formular los IGED se debía realizar a partir del contenido de los derechos fundamentales de la población desplazada. De este modo, definió los elementos que debían reunir los indicadores para que fueran considerados un medio de prueba idóneo que permitiera evidenciar los avances alcanzados en la superación del ECI.

5.3. Esta etapa finalizó con el **Auto 116 de 2008**<sup>6</sup>, en el que la Corte Constitucional avaló la batería de los IGED, con la cual se debían examinar los avances alcanzados en la protección de los derechos de la población desplazada. En este auto se concluyó que, si bien se presentaron avances importantes en los ajustes propuestos a la batería de indicadores inicialmente presentada por el Gobierno Nacional, no se lograron superar las falencias identificadas, particularmente porque: (i) la batería no se refería al conjunto de derechos sobre los que se concentra el seguimiento; y (ii) persistían desacuerdos en relación con la formulación de algunos de ellos.

#### *Ajuste, medición y valoración de los IGED*

6. La segunda etapa inició con las mediciones presentadas por el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) en 2008 y culminó con el análisis de los resultados de la medición efectuada por el Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República (CGR) en 2015.

6.1. A partir del análisis de los resultados de las mediciones presentadas por el Gobierno Nacional y la CSPPDF en los años 2008 y 2010, la Sala Especial de Seguimiento<sup>7</sup>, mediante los **Autos 008 de 2009**<sup>8</sup> y **219 de 2011**<sup>9</sup>, constató que, pese a los logros en la atención al desplazamiento forzado, aún no se alcanzaba un avance sistemático e integral en el garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

6.2. Posteriormente, el **Auto 028 de 2015**<sup>10</sup> convocó a audiencia pública con el objetivo de que el Gobierno Nacional<sup>11</sup> y la CGR<sup>12</sup> presentaran los resultados

---

<sup>6</sup> En el Auto 116 de 2008, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ratificó los indicadores avalados en los Autos 109 y 233 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>7</sup> La Sala Plena de la Corte Constitucional constituyó la Sala Especial de Seguimiento como órgano especializado para hacer seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Acta del 1 de abril de 2009.

<sup>8</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>9</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>10</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>11</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe del Gobierno Nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014. (14 de diciembre de 2014).

<sup>12</sup> Contraloría General de la República. Primera encuesta nacional de víctimas. Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia. 16 de enero de 2015.

de los ejercicios de medición efectuados en torno al goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

6.3. Con base en la información reportada por el Gobierno Nacional y la CGR, la Sala Especial de Seguimiento concluyó que no se contaba con todos los indicadores y fuentes de información necesarias para realizar la medición de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, mediante **Auto 373 de 2016**, esta Corporación ordenó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas) y al Departamento Nacional de Planeación (DNP) que, con la participación de la CSPPDF, identificaran: (i) las necesidades de capacidad institucional y administrativa; y (ii) los ajustes a la batería de indicadores que consideraran adecuados para realizar un análisis comparativo de la situación de la población desplazada, en relación con el resto de colombianos y víctimas de graves vulneraciones a los Derechos Humanos (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), teniendo en cuenta los motivos que condujeron a la declaratoria del ECI en 2004<sup>13</sup>.

### *Consolidación de la batería de IGED*

7. La tercera etapa inició con el cumplimiento de la orden primera del **Auto 373 de 2016** y se espera que culmine con la consolidación de la batería de indicadores de goce efectivo de la población desplazada, a partir de los criterios de idoneidad que se recapitulan y precisan en esta providencia.

7.1. El 31 de octubre de 2016, la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), allegó el informe de cumplimiento a la orden primera del **Auto 373 de 2016**<sup>14</sup>. Posteriormente, en el informe anual de 2018<sup>15</sup>, el Gobierno Nacional presentó una propuesta de ajuste a los indicadores inicialmente formulados, su respectiva medición y el análisis de los resultados en relación con los umbrales establecidos para determinar que se alcanza un estado de cosas compatible con la Constitución<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Al respecto, en el Auto 373 de 2016 la Sala Especial de Seguimiento señaló que “[p]ara el caso de las personas desplazadas por la violencia, el estado de cosas contrario a la Constitución se fundamentó en la situación de mayor vulnerabilidad, marginalidad y discriminación en la que se encontraba, y aún se encuentra, frente al resto de la población del país, como consecuencia no sólo del desarraigo mismo, sino de la falta de respuesta del conjunto de las autoridades estatales, tanto para prevenir ese fenómeno, así como para garantizar, una vez ocurrido, una respuesta que permita contrarrestarlo y mitigar sus efectos devastadores”. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>14</sup> Unidad para las Víctimas. Informe Auto 373 de 2016. Orden Primera. Radicado el 31 de octubre de 2016.

<sup>15</sup> Anualmente, el Gobierno Nacional presenta un informe sobre los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, en cumplimiento de las órdenes contenidas en los Autos del 11 de marzo de 2014 y 242 de 2014. En el Auto del 11 de marzo de 2014, esta Corporación ordenó a la Unidad para las Víctimas que, en calidad de coordinadora del SNARIV, presentara un informe detallado y completo acerca de los avances, estancamientos y retrocesos en relación con cada uno de los componentes de la política pública y el impacto de las medidas en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Posteriormente, mediante Auto 242 de 2014, la Sala Especial de Seguimiento resolvió conceder la prórroga solicitada por la Unidad para las Víctimas para ampliar el plazo de entrega del informe ante la Sala Especial de Seguimiento. En virtud de estas providencias, el Gobierno Nacional debe entregar un informe anual los primeros cinco días del mes de agosto de cada año.

<sup>16</sup> Informe anual del Gobierno Nacional en respuesta a los Autos del 11 de marzo y 242 de 2014, radicado el 3 de agosto de 2018.

7.2. Mediante **Auto 509 de 2018** puso a disposición de los organismos de control el informe referido, para que, en el marco de sus competencias y experticia técnica, aportaran a la Sala Especial un análisis que diera cuenta de la idoneidad del proceso de formulación y medición de los IGED, así como de los resultados, conclusiones y solicitudes elevadas por el Gobierno Nacional.

7.3. En respuesta a la orden segunda del auto en mención, la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la CGR allegaron un informe cuyo contenido principal, en cada uno de los casos, es una remisión al *Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas* (CSMLV), el cual se presentó al Congreso de la República en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011.

7.4. Finalmente, en el marco de la tercera etapa, la Sala Plena de la Corte Constitucional, a partir de la valoración efectuada en el **Auto 373 de 2016** así como de los avances y retos identificados en los informes allegados en el marco del seguimiento, a través de los **Autos 634 y 700 de 2018**, convocó a audiencia pública el 29 de noviembre de 2018, con el objetivo de identificar los avances en la superación del ECI, a través del diálogo entre el Gobierno Nacional, las autoridades locales, los organismos de control del Estado, representantes de la población desplazada y los acompañantes permanentes del proceso.

En virtud de los autos referidos, esta Sala Especial recibió informes que sustentaron las intervenciones y solicitudes de las entidades y representantes convocados, quienes coincidieron en resaltar la importancia de consolidar el seguimiento a la garantía de los derechos a la población a través de los IGED.

En este sentido, el Gobierno Nacional, en el Informe presentado en cumplimiento de la orden séptima del **Auto 634 de 2018**, señaló que:

*“Tal como se argumentó en el informe anual, el Gobierno Nacional cree en la utilidad y legitimidad del proceso de medición de los indicadores de goce efectivo de derechos – IGED que se ha venido adelantando, pues estos permiten verificar de manera objetiva los avances y retos que afrontan las entidades respecto a la población desplazada, así como el estado de la garantía del goce efectivo de sus derechos”<sup>17</sup>.*

Adicionalmente, el Procurador General de la Nación advirtió que no es admisible que se tengan mediciones de indicadores con metodologías diversas y que, en consecuencia, la consolidación de la batería de indicadores es uno de los principales retos del seguimiento a la garantía de los derechos de la población desplazada<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Gobierno Nacional. Informe para la Audiencia Pública en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 634 de 2018. (15 de noviembre de 2018) Pág. 9.

<sup>18</sup> Puntualmente, el Procurador General de la Nación en su intervención concluyó que *“no nos podemos dar el lujo de tener indicadores con base en diferentes metodologías, que es, en buena parte, lo que ha venido sucediendo”*. En este sentido, dentro de los retos propuestos en el marco del seguimiento resaltó *“la necesidad*

Por otra parte, la CSPPDF llamó la atención sobre la necesidad de que la Corte Constitucional reafirme la batería de los IGED, entendiendo esta como *“la única forma en la que podemos hacer que este seguimiento sea un seguimiento realista, en donde podamos decir si en relación con un determinado derecho se puede o no levantar el ECI”*<sup>19</sup>.

## CONSIDERACIONES

1. En el marco del seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional determinó que para valorar la superación del ECI, el Gobierno Nacional debe demostrar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a través de: (i) los resultados de la medición de los IGED; y (ii) el nivel de avance en la garantía de los derechos en relación con los umbrales definidos, de acuerdo con el tipo de derecho examinado<sup>20</sup>.
2. En cumplimiento de esta obligación, el Gobierno Nacional, en el informe anual de 2018, presentó: (i) una propuesta de ajuste a la batería de indicadores formulada en cumplimiento de la orden primera del **Auto 373 de 2016**<sup>21</sup>; (ii) la medición de la batería propuesta; (iii) el análisis de los resultados en relación

---

*de armonizar una batería de indicadores de desempeño y de resultado con metas y productos para que definitivamente se dé seguimiento con el universo total de personas desplazadas en Colombia”*. Audiencia Pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención del Procurador General de la Nación.

<sup>19</sup> Durante la Audiencia, la CSPPDF afirmó que es necesario que *“se sigan los indicadores que la Corte estableció sobre el goce efectivo de derechos y que en aquellos derechos en los que todavía no se tenga indicadores claros, como los relativos a la reparación de la población desplazada, se cierre esa batería de indicadores y ese sea el mecanismo de seguimiento para controlar con información fidedigna, como lo dijo el profesor Garay, si hay lugar o no al levantamiento parcial del ECI en determinados puntos”*. Audiencia Pública celebrada el 29 de noviembre de 2018. Intervención de Rodrigo Uprimny Yepes, miembro de la Comisión de Seguimiento.

<sup>20</sup> Criterios planteados en el Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda; y los Autos 385 de 2010, 219 de 2011, 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y 634 de 2018 .M.P Gloria Stella Ortiz.

<sup>21</sup> En el ordinal primero, del Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional dispuso *“ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación, que presenten un documento, con la participación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el que informen acerca de cuáles son las necesidades de capacidad institucional y administrativa requeridas, al igual que los ajustes a la actual batería de indicadores que consideren adecuados, para efectos de realizar un análisis que permita evaluar, en última instancia, lo siguiente: (i) si la población desplazada enfrenta o no mayores situaciones de riesgo que el resto de la población nacional en relación con los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal; (ii) si el Estado actúa de manera eficaz para atender la situación de extrema vulnerabilidad que caracteriza los días y meses que siguen al desarraigo (i.e. registro y ayuda humanitaria), de una parte y, de la otra, (iii) si promueve las acciones y las medidas a mediano y largo plazo con el propósito de generar las condiciones de sostenibilidad económica y social a favor de la población desplazada (i.e. vivienda, generación de ingresos, restitución de tierras, retornos y reubicaciones), de forma tal que la población desplazada tenga acceso a estos bienes y servicios en el mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables. Y, finalmente si, (iv) en materia de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, las personas desplazadas por la violencia tienen acceso a esas medidas en igualdad de condiciones que las víctimas de graves vulneraciones a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de una política pública acorde con los principios de racionalidad que definió esta Corporación en la Sentencia T-025 de 2004. Lo anterior, bajo el entendido de que la Corte toma nota de los avances, rezagos y retrocesos en el acceso de la población desplazada a este último conjunto de derechos, sin que esto quiera decir que hacen parte de los umbrales exigidos para satisfacer el ECI, al estar recogidos en normas recientes que no hicieron parte de la órbita del análisis de esta Corte en la Sentencia T-025 de 2004”*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (Énfasis agregado).

con los umbrales establecidos; y (iv) una serie de solicitudes relacionadas con levantamientos parciales del ECI<sup>22</sup>.

3. De conformidad con lo anterior, corresponde a la Sala Especial de Seguimiento valorar la información reportada por el Gobierno Nacional a partir de un análisis que se divide en dos fases. En la primera, la Sala debe verificar la idoneidad de los indicadores como medio de prueba para examinar el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Una vez validada su idoneidad, en la segunda fase, se analizan los resultados de su medición.

4. Esta valoración se enmarca en un proceso de diálogo técnico que convoca al Gobierno Nacional, a los organismos de control del Estado y a los acompañantes permanentes del proceso, en virtud de sus competencias constitucionales y legales, así como la experticia técnica y el rol que les asiste en el proceso de verificación de la superación del ECI.

5. Atendiendo a la naturaleza dialógica del proceso, mediante el **Auto 509 de 2018**, la Sala solicitó a los organismos de control y a los acompañantes permanentes del proceso que se pronunciaran sobre el ajuste a la batería de IGED y los resultados de la medición que presentó el Gobierno Nacional. Sumado a ello, a través del **Auto 634 de 2018**, la Sala Plena de Corte Constitucional convocó a una Audiencia Pública donde, entre otros aspectos, se examinaron los avances en la superación del ECI<sup>23</sup>.

6. EN este contexto, la PGN y la CGR informaron sobre algunas inconsistencias en el proceso de medición de los indicadores y en el análisis de los resultados presentados por el Gobierno Nacional. Por su parte, la CSPPDF advirtió que la información reportada presenta deficiencias que inciden en el universo con el cual se realizó la medición de los indicadores y en los resultados presentados por la Unidad para las Víctimas.

## Objeto y estructura de la decisión

<sup>22</sup> Informe anual del Gobierno Nacional en respuesta a los Autos del 11 de marzo y 242 de 2014, radicado el 3 de agosto de 2018. Dado que el objeto de esta providencia versa sobre los IGED, no se hace referencia al balance de superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que se encuentra en el informe del Gobierno Nacional.

<sup>23</sup> En el Auto 634 de 2018 se indicó que el segundo bloque temático la audiencia convocada tendría como objetivos específicos: // i. *Determinar los principales avances y resultados en la garantía de los derechos de la población desplazada, así como las acciones adelantadas para que estos sean sostenibles en el tiempo;* // ii. *Identificar los retos y condiciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada.* //iii. *Determinar las acciones requeridas para superar los retos identificados y la adopción de medidas conducentes para alcanzar un estado acorde al orden constitucional vigente.*// *Para desarrollar estos objetivos específicos, en concordancia con los criterios y parámetros definidos para evaluar el avance en la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, se solicita a los intervinientes que se refieran a los avances y resultados, así como los retos y condiciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada, considerando: (i) la capacidad institucional, (ii) la articulación entre los niveles de gobierno (de acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia), (iii) la capacidad presupuestal, (iv) la incorporación de enfoque diferencial (Estos ejes de análisis fueron definidos en el Auto 008 de 2009, y reiterados en los Autos 385 de 2010, 219 de 2011 y 373 de 2016) , (v) así como las obligaciones constitucionales y legales en relación con la asistencia y reparación a las víctimas del desplazamiento forzado".* M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

7. Con el objetivo de que se consolide la batería de IGED para valorar los avances en la garantía de los derechos de la población desplazada y en virtud de la información allegada por el Gobierno Nacional, los organismos de control y la CSPPDF, esta Sala encuentra necesario:

- i. Que el Gobierno Nacional se pronuncie sobre las observaciones presentadas por los organismos de control y la CSPPDF en relación con las inconsistencias advertidas sobre el proceso de formulación y medición de los indicadores, así como sobre el análisis de los resultados alcanzados.
- ii. Recapitular los criterios que orientan el proceso de formulación y medición de los IGED y los parámetros de valoración de los resultados de las mediciones. La Sala encuentra necesario precisar estos criterios y parámetros debido a que los informes del Gobierno Nacional y los organismos de control versan sobre contenidos disímiles y responden a metodologías no compatibles, por lo cual, no es posible efectuar un ejercicio de contraste que permita realizar un examen integral acerca de la idoneidad de los indicadores, el proceso de medición y los avances alcanzados respecto de los umbrales establecidos para levantar el ECI.
- iii. Establecer pautas sobre el contenido de los próximos informes que presente el Gobierno Nacional, los organismos de control y los acompañantes permanentes del proceso, en relación con los IGED y su respectiva medición, dado que la información aportada adolece de especificidad, suficiencia y pertinencia para proveer elementos técnicos que permitan examinar el avance en la garantía de los derechos de la población desplazada.

8. En consecuencia, esta providencia abordará las siguientes cuestiones:

8.1. En primer lugar, presentará una síntesis de las observaciones allegadas por los organismos de control del Estado y la CSPPDF sobre la formulación de los indicadores y su medición. Posteriormente, la Sala expondrá algunas anotaciones en relación con la información aportada por el Gobierno Nacional y los organismos de control (*sección 1*).

8.2. Por otra parte, dada la importancia de validar la idoneidad de los IGED, la Sala Especial de Seguimiento encuentra necesario reiterar **los criterios de idoneidad** que deben acreditar estos instrumentos, para ser considerados un medio de prueba pertinente, adecuado, suficiente y coherente que permita dar cuenta del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada (*sección 2*).

8.3. De igual forma, se precisarán **los parámetros que orientan la valoración de los resultados de la medición de los IGED** para constatar que los derechos de la población desplazada se garantizan efectivamente (artículo 2 superior). También definirá las pautas sobre el contenido de los próximos informes que deberán presentar el Gobierno Nacional, los organismos de



control y los acompañantes permanentes del proceso, en relación con los resultados de la medición de los IGED (*sección 3*).

8.4. Por último, se abordará el **contenido de los derechos de la población desplazada** que son objeto de valoración en el proceso de seguimiento, el cual se deriva de las obligaciones constitucionales y legales del Estado, así como de los pronunciamientos proferidos por este Tribunal en sede de revisión de constitucionalidad y de tutela (*sección 4*).

Al final de cada sección se incluye una síntesis de los contenidos abordados y las decisiones a adoptar en la parte resolutive de esta providencia. Adicionalmente, para cada uno de los derechos analizados en la *sección 4* se dispone un cuadro que identifica los titulares, los responsables, la extensión de la obligación y la finalidad del derecho.

### **Síntesis de la decisión**

9. Teniendo en cuenta que los informes allegados por parte del Gobierno Nacional y por los organismos de control presentan criterios disímiles que no permiten tener información coherente y suficiente para valorar los IGED ni los resultados de su medición, la Sala Especial precisará: (i) los criterios de idoneidad que deben cumplir los IGED para que sean considerados un medio de prueba pertinente, adecuado, suficiente y coherente para dar cuenta del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; y (ii) los parámetros que orientan la valoración de los resultados de la medición de los IGED, para constatar la garantía de los derechos de esta población.

10. Con el objeto de validar la idoneidad de los indicadores y precisar los parámetros que orientan la valoración de los resultados de la medición de los IGED, la parte resolutive de esta providencia está dividida en dos secciones: (i) un primer bloque de órdenes que tienen por propósito que se ajusten los IGED de acuerdo con los criterios de idoneidad y el contenido de los derechos de la población desplazada, para lo cual se solicita al Gobierno Nacional, a los organismos de control y a los acompañantes permanentes del proceso, analizar, ajustar y complementar los indicadores propuestos (órdenes primera a novena); y (ii) un segundo bloque de órdenes encaminadas a racionalizar el seguimiento a partir de los parámetros para la valoración de los resultados de la medición de los IGED; en este sentido, se precisa el contenido de los informes anuales que deben presentar el Gobierno Nacional y los organismos de control a partir del año 2020 (órdenes décima a décimo tercera).

De conformidad con lo anterior, la presente providencia tiene como propósito consolidar la batería de indicadores de goce efectivo de los derechos de la población, de una parte, y de otra, racionalizar el proceso de seguimiento de manera que la información aportada por los intervinientes verse sobre elementos comunes y sea susceptible de triangulación y contraste.

## 1. Consideraciones sobre la información aportada en relación con la formulación y medición de los IGED

11. Como fue señalado previamente, el proceso deliberativo de formulación y medición de los IGED de la población desplazada actualmente se encuentra en su tercera etapa, esto es, *la consolidación de la batería de los IGED*. Esta etapa se sustenta en los informes allegados por el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso, sobre la formulación y medición de los IGED, en consonancia con lo dispuesto en la orden primera del **Auto 373 de 2016**.

En tal virtud, a continuación se enuncian los contenidos abordados en los últimos informes presentados a la Sala, a partir de los cuales se formulan las observaciones que se plantean en esta sección.

### *Información aportada por el Gobierno Nacional*

11.1. La propuesta de ajuste a la batería de indicadores formulada por el Gobierno Nacional presenta: (i) la descripción del proceso para identificar el universo base y universos específicos para cada indicador (denominador); (ii) el universo asociado a la medición de cada uno de los indicadores (numerador); (iii) la clasificación de las unidades de análisis (personas u hogares)<sup>24</sup>; (iv) salvedades técnicas sobre la información relacionada con: (a) la fecha de captura de la información; (b) la imposibilidad de extrapolar los resultados al universo total de la población, pues corresponden únicamente a la población observada; y (c) la metodología de cruce de bases de datos, en la cual se advierte que se presentan dificultades en la identificación de los individuos, dependiendo del origen de la información.

A partir de esta metodología, el Gobierno Nacional presentó la medición de los siguientes derechos: (i) vida, integridad, libertad, y seguridad personal; (ii) subsistencia mínima; (iii) educación; (iv) retornos y reubicaciones; (v) restitución de tierras y protección de predios; (vi) vivienda; (vii) rehabilitación; y (viii) justicia. No se incluyó la medición correspondiente a los componentes de generación de ingresos e indemnización administrativa.

### *Información de los organismos de control del Estado*

11.2. El 27 y 28 de septiembre del año anterior, la CGR y la PGN presentaron informes en cumplimiento de la orden segunda del **Auto 509 de 2018**, providencia en la que esta Corporación solicitó a los organismos de control un análisis de la información allegada por el Gobierno Nacional. En los dos casos, el análisis efectuado se concentró en los hallazgos del *Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011*<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> En las cuales precisa que a algunas de estas, “no se les puede aplicar la verificación porque no cumplen con los criterios del indicador”.

<sup>25</sup> Este es un informe que debe ser entregado por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República al Congreso de la República, dentro del mes siguiente al inicio de cada legislatura, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 (artículo 201), el Decreto Ley 4633 de 2011

La metodología de los informes se concentró en los indicadores del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)<sup>26</sup> y no en la batería de indicadores presentada por el Gobierno Nacional. Además, en estos informes se analiza: (i) el avance y resultados de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo, en relación con las metas anuales y cuatrienales; (ii) la capacidad del Estado para proveer los productos definidos durante un tiempo determinado<sup>27</sup>; y (iii) la asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, de la oferta institucional disponible en programas y proyectos de la política pública<sup>28</sup>.

Por lo anterior, el informe en mención versa sobre el estado de avance en la implementación de las medidas previstas en Ley 1448 de 2011<sup>29</sup> y los Decretos Ley 4633<sup>30</sup> y 4635<sup>31</sup> de 2011 para las víctimas de graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, entre las cuales se encuentra la población desplazada.

A pesar de la falta de especificidad del contenido de los informes remitidos, los organismos de control informaron sobre algunas inconsistencias en el proceso de medición y en el análisis de los resultados de la medición presentada por el Gobierno Nacional.

### *Información aportada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado*

11.3. El 15 de noviembre del año anterior, con ocasión de la audiencia pública convocada mediante **Auto 634 de 2018**, la CSPPDF allegó un informe en el

---

(artículo 180) y Decreto Ley 4635 de 2011 (artículo 143). En términos generales, el Quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, al cual remiten la Procuraduría General y la Contraloría General da cuenta de: (i) los retos que enfrenta el Gobierno Nacional para avanzar en el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011; (ii) el seguimiento a las metas y productos que estableció el Gobierno Nacional en el Plan Nacional Desarrollo 2014-2018 y los indicadores establecidos en el CONPES 3726 de 2012.

<sup>26</sup> El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas, 2014.

<sup>27</sup> Quinto Informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2017-2018. Comisión de Seguimiento y Monitoreo. Agosto 17 de 2018.

<sup>28</sup> De acuerdo con el *Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011*, la asequibilidad se refiere “a la obligación del Gobierno de tener una oferta institucional disponible en programas y proyectos, para satisfacer las necesidades de la población sujeto de las políticas públicas en cumplimiento de sus derechos”. Por su parte, la accesibilidad comprende la obligación del Gobierno, por un lado, de eliminar todas la exclusiones basadas en los criterios de pertenencia a un grupo étnico, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen étnico, rigen social, posición económica y discapacidad y, por el otro, a la obligación de identificar los obstáculos de acceso a la oferta institucional en programas y proyectos que impiden a los sujetos de la política pública el disfrute de sus derechos”. Por último, la adaptabilidad se refiere “refiere a la obligación de los gobiernos de ajustar la oferta institucional de los programas y proyectos política pública con necesidades específicas, aplicando el principio de indivisibilidad de los derechos humanos”.

<sup>29</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>30</sup> Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

<sup>31</sup> Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

cual presentó observaciones a los resultados de la medición de los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional.

Dichas observaciones se refieren principalmente a las deficiencias de la información que inciden en los resultados presentados por el Gobierno Nacional y el universo sobre el cual se realizó la medición de los indicadores.

12. En virtud del contenido de los informes referidos y con el objetivo de avanzar en la consolidación de la batería de los indicadores, en esta sección se presentará: (i) la síntesis de las observaciones presentadas por los organismos de control del Estado y la CSPPDF sobre la medición de los IGED (1.1.); y (ii) consideraciones generales al contenido de los informes presentados por el Gobierno Nacional (1.2) y los organismos de control (1.3).

### **1.1. Observaciones presentadas por los organismos de control del Estado al informe allegado por el Gobierno Nacional**

13. Los organismos de control identificaron algunos vacíos e inconsistencias en los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional. En particular, en relación con la formulación, las fuentes de información y el proceso de medición de los IGED. A continuación se sintetizan las principales observaciones reportadas por la PGN y la CGR.

14. La PGN señaló que existen debilidades en la interoperabilidad de los **sistemas de información** que afectan el flujo de datos entre entidades del SNARIV y, particularmente, la medición de carencias en la superación de la situación de vulnerabilidad. A su vez, señaló que los entes territoriales no avanzan en los procesos de caracterización de las víctimas, lo cual incide en la garantía de los derechos de la población desplazada.

15. En materia de **prevención y protección**, la PGN indicó que se debe incorporar un nuevo indicador que dé cuenta del tiempo de respuesta de la UNP a las solicitudes de protección. Adicionalmente, llamó la atención sobre la necesidad de incorporar un enfoque territorial, de género y étnico en la asignación y entrega de medidas de protección.

16. En materia de **atención humanitaria**, la CGR advirtió inconsistencias en las cifras reportadas por las diferentes dependencias de la Unidad para las Víctimas. Al respecto, precisó que las mediciones de los indicadores para este derecho se basan en las fuentes de información dispuestas por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, la cual no es consistente con las cifras reportadas por la Red Nacional de Información, de esa misma institución.

17. En cuanto al derecho a la **educación**, la PGN indicó que se presentan inconsistencias en la información reportada, tanto por las entidades nacionales, como por las entidades territoriales, situación que impide identificar a la población que efectivamente se encuentra cubierta por el sistema escolar.

18. En materia de **retornos y reubicaciones** la CGR concluyó que: (i) las *fuentes de información* limitan el alcance de la medición dado que esta corresponde a las víctimas que respondieron a diferentes instrumentos de caracterización que son disímiles entre sí<sup>32</sup>; (ii) el *indicador* no da cuenta del goce efectivo del derecho, puesto que consiste en una medición de la respuesta institucional a la demanda de las víctimas que desean retornar; (iii) el *universo* examinado se limita a las fuentes de información empleadas, las cuales, se reducen a las personas que respondieron a los instrumentos de caracterización existentes<sup>33</sup>; (iv) la medición no presenta *cortes específicos de tiempo*, lo cual: (a) no corresponde a los parámetros del umbral establecido<sup>34</sup>; y (b) dificulta el análisis puesto que la variable “tiempo”, resulta fundamental para la permanencia y sostenibilidad en los retornos, y la oportunidad del acompañamiento brindado por el Estado; y (v) no se diferencia la población que es sujeto de acciones para el retorno, de aquella que es sujeto de acciones en procesos de reubicación<sup>35</sup>.

19. En relación con el derecho a la **vivienda**, la CGR señaló que: (i) la medición no se basa en fuentes primarias de información actualizada, y los cortes de información como Unidos y Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI) no cuentan con un barrido de actualización; (ii) los resultados no responden a encuestas representativas actualizadas, y estas no alcanzan a evaluar la totalidad del universo de hogares víctimas; (iii) no se puede determinar que los hogares efectivamente mejoraron sus condiciones en relación con el derecho a la vivienda<sup>36</sup>.

20. En materia de **restitución de tierras**, la PGN advirtió inconsistencias en la información suministrada en el informe anual del Gobierno. A su vez, la CGR indicó que el examen de la garantía de este derecho, en lo que corresponde a la etapa judicial, presenta dificultades en el proceso de medición debido a que el Consejo Superior de la Judicatura no tiene la información sobre las familias que cuentan con una orden judicial de restitución de tierras, lo cual no permite determinar con precisión el nivel de cumplimiento de este indicador.

---

<sup>32</sup> Encuesta PAARI, entrevista de caracterización o Ficha de Caracterización.

<sup>33</sup> De acuerdo con el informe de la CGR, esta situación “*reafirma la necesidad de un sistema de información que identifique a la población retornada y potencialmente por retornar, tal como lo expresó la HCC en el Anexo complementario al Auto 373. En este sentido, vale subrayar que esta medición no tiene en cuenta el universo de víctimas de desplazamiento que demanda la oferta del Estado para el retorno o el acompañamiento, la cual, según el mismo informe, es cerca del 83% del RUV (pág.435).* Contraloría General de la República. Respuesta al Auto 509 de 2018. P. 18.

<sup>34</sup> En el Auto 373 de 2016 se definió que éste corresponde al 70% de las solicitudes de retorno y reubicación que se registren en el último año.

<sup>35</sup> En este análisis se destaca que el Gobierno está adelantado un ejercicio para determinar un nuevo universo, que la CGR considera como un avance para lograr una medición ajustada técnicamente, en el cual resulta pertinente que se considere que: (i) la población potencial para permanecer en el lugar de retorno o reubicación, puede variar de acuerdo con la oferta institucional y la efectividad de la acción estatal; (ii) la caracterización del universo debe considerar las limitaciones de las fuentes de información señaladas previamente.

<sup>36</sup> Al respecto, la Contraloría indicó que “[l]a combinación de fuentes con registros administrativos para calcular estos indicadores no permite asegurar que los hogares efectivamente hayan mejorado su condición. Por ejemplo, el número de subsidios de vivienda, o de mejoramiento o saneamiento básico no asegura que el hogar efectivamente accedió al el servicio, se requiere una encuesta de verificación actualizada par asegurara dicha condición”. Contraloría General de la República. Respuesta al Auto 509 de 2018. Pág. 28.

Lo anterior incide en los resultados presentados por el Gobierno Nacional el cual indicó que de las 10.307 solicitudes que ingresaron a los despachos judiciales, 8.968 egresaron de los mismos, lo que corresponde al 87% de las solicitudes<sup>37</sup>. Sin embargo, la información reportada por el Gobierno Nacional a la CSMLV indicó que de 15.077 reclamaciones presentadas a los jueces, 6.961 contaban con sentencia judicial, lo que equivale al 46% de egresos de las solicitudes presentadas<sup>38</sup>.

Al respecto, este ente de control afirmó que

*“[e]sta diferencia, entre las cifras presentadas por el Gobierno nacional y las de la CSMLV frente a número de sentencias proferidas, se puede explicar en razón a que la CSMLV se soportó en la información remitida por la UAGRTD, la que corresponde solamente a las sentencias que le son notificadas a esta entidad. Sin embargo, no resulta razonable que exista una diferencia sobre las solicitudes ingresadas a la fase judicial de cerca de 5000”<sup>39</sup>.*

Sobre el particular concluyó que, a partir de la revisión del número de demandas judiciales, el indicador que da cuenta de la garantía del derecho<sup>40</sup> ascendería solamente al 64%.

21. Por último, en materia de **rehabilitación** la CGR indicó que si bien las cifras presentadas por el Gobierno Nacional muestran una tendencia creciente en la atención a las víctimas del conflicto, las metas de atención son bajas respecto del universo de víctimas que requieren esta medida, las cuales se estiman que ascienden a 3.472.453 personas, lo cual dista significativamente de la meta de atención que es de 913.000 personas.

## **1.2. Consideraciones generales sobre la información aportada por el Gobierno Nacional**

22. Esta Sala valora positivamente el ejercicio de medición que el Gobierno Nacional reportó en el informe anual de 2018 en respuesta a los **Autos del 11 de marzo y 242 de 2014**, a pesar de las limitaciones que presenta la medición de los IGED a través de registros administrativos para algunos de los derechos que sobre los cuales se concentra el seguimiento.

23. En relación con la metodología y las fuentes de información empleadas por el Gobierno Nacional, la CSPPDF indicó que:

*“[l]as mediciones administrativas, pese al esfuerzo que exigen, siguen mostrando que las falencias en materia de registro e información no se han superado y que es necesario recurrir a otras formas*

<sup>37</sup> Esta información se calculó con información con corte al 31 de diciembre de 2017.

<sup>38</sup> Esta información se calculó con información con corte al 31 de marzo de 2018.

<sup>39</sup> *Ibíd.* Pág. 34.

<sup>40</sup> La Contraloría General de la República encontró que, con corte al 31 de diciembre de 2017, se habían presentado 14.071 demandas judiciales que difieren de las cifras reportadas por el Gobierno. *Ibíd.*

*complementarias de medición para verificar el grado de garantía de los derechos y la superación del ECI. Es claro que no ha logrado establecerse un adecuado sistema de habeas data de la población víctima del desplazamiento forzado a pesar de la reiterada insistencia de la Corte desde al menos 2004”<sup>41</sup>.*

Por lo anterior, resulta imprescindible que el Gobierno Nacional provea mayor información sobre la utilidad y pertinencia de la medición con esta metodología y método de acumulación, así como sobre sus limitaciones<sup>42</sup>, incluidas las restricciones asociadas a las fuentes de información, la metodología empleada, la capacidad técnica y el presupuesto requerido. La identificación de estas limitaciones debe encaminarse a que las entidades del SNARIV adelanten acciones para mejorar las fuentes de información y el proceso de intercambio interinstitucional de datos, con el objeto de identificar de forma más precisa el universo (titulares del derecho) y las personas que satisfacen la condición que se quiere medir (individuos a los cuales se les garantizó el derecho en el periodo de reporte) y, en consecuencia, mejore la interpretación de los resultados alcanzados.

24. Estos elementos son necesarios para que el proceso de valoración pueda identificar si los indicadores responden a: (a) su *función sustancial*, en tanto permiten orientar la implementación de la política pública para que conduzca efectivamente a la garantía de los derechos de la población desplazada; y, (b) su *función procesal*, por lo cual, deben satisfacer los criterios de idoneidad para que puedan ser considerados como un medio probatorio que permite identificar los niveles de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada.

### **1.3. Consideraciones generales sobre la información aportada por los Organismos de Control**

25. Pese al esfuerzo institucional dirigido a evaluar el avance o retrocesos en la protección de los derechos de la población desplazada, los informes presentados por los organismos de control no dan cuenta de un análisis puntual y en profundidad sobre la idoneidad de los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional, ni de los resultados de la medición, salvo el efectuado por la CGR en materia de retornos y reubicaciones, y el derecho a la protección de predios y restitución de tierras. La respuesta de los organismos de control no se centró en la información presentada por el Gobierno Nacional como lo solicitó el **Auto 504 de 2018**, sino en el *Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV)*, el cual versa sobre los indicadores del SINERGIA y el examen de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>41</sup> Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en respuesta al Auto 634 de 2018. Pág. 25.

<sup>42</sup> Al respecto, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en el Informe de respuesta al Auto 634 de 2018, concluye que existe “*la necesidad de realizar una nueva verificación empírica de la situación de la población desplazada, que implica la medición por medio de una encuesta de los derechos que son susceptibles de medir por esta vía, y se mantenga y perfeccione la medición mediante registros administrativos de los indicadores relacionados con derechos civiles y políticos*”. Págs. 25-26.

Bajo esta lógica, si bien el informe de la CSMLV es un insumo para examinar la consistencia de la información reportada por el Gobierno Nacional, la naturaleza y el objetivo de dicho informe no da cuenta de los IGED ni de los avances en la garantía de los derechos de la población desplazada, que es el objeto de este proceso judicial.

26. Lo anterior se encuentra en consonancia con la necesidad de realizar un análisis sobre la batería de IGED, solicitud común en las intervenciones realizadas en la audiencia pública convocada mediante **Auto 634 de 2018**. Al respecto, el Procurador General llamó la atención sobre la importancia de armonizar la batería para hacer seguimiento al universo total de personas desplazadas en Colombia, y tener indicadores construidos con base en una misma metodología<sup>43</sup>. En esta misma línea, la CSPPDF hizo énfasis en que “*se deben utilizar los mismos indicadores del GED en todos los informes de Gobierno, Contralorías, Fiscalías, Defensorías, etc., o de lo contrario hay un maremágnum de cifras que impiden un seguimiento adecuado de la Sentencia T-025*”<sup>44</sup>.

#### **1.4. Decisiones a adoptar en consideración a la información aportada por el Gobierno Nacional y los organismos de control**

##### *En relación con el Gobierno Nacional*

27. En la parte resolutive de esta providencia, la Sala Especial de Seguimiento ordenará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en conjunto con el director de la Unidad para las Víctimas, se pronuncie sobre los siguientes aspectos:

27.1. En virtud del informe presentado por la CSPPDF, en el cual se advierten imprecisiones en los datos y deficiencias en la información que inciden en los resultados presentados por el Gobierno Nacional y el universo sobre el cual se efectúa el cálculo<sup>45</sup>, se precise: (i) si el proceso de identificación del universo al cual se mide la garantía del derecho, se basa en la titularidad de los derechos; para ello, se solicita que el análisis observe los contenidos desarrollados en las **secciones 2 y 4** de esta providencia; y (ii) el procedimiento mediante el cual se identifican las características y condiciones particulares de los titulares de los derechos, teniendo en cuenta que el universo de población desplazada no es homogéneo en su composición y puede cambiar en el tiempo.

27.2. La CSPPDF afirmó que el Gobierno Nacional utiliza como fuentes de información el Registro Único de Víctimas (RUV) y los cruces con otros registros administrativos, los cual, a su juicio, genera “*una nueva fuente de problemas de comparabilidad inter anual de la información, más allá de los*

<sup>43</sup> Intervención del Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez en la Audiencia Pública del 29 de Noviembre de 2018, convocada a través del Auto 634 de 2018.

<sup>44</sup> Intervención del Luis Jorge Garay en la Audiencia Pública del 29 de Noviembre de 2018, convocada a través del Auto 634 de 2018.

<sup>45</sup> Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en respuesta al Auto 634 de 2018.



*problemas del propio registro que han sido puestos de presente por esta Comisión de Seguimiento en distintos informes presentados a la Corte*<sup>46</sup>. Por lo anterior, se solicita que se informe sobre las posibles limitaciones y vacíos en la información de los registros administrativos para realizar el proceso de medición de los IGED y sobre las medidas adoptadas para superarlas.

27.3. En la audiencia pública, los organismos de control, la CSPPDF y los representantes del Gobierno Nacional llamaron la atención sobre: (i) la multiplicidad de herramientas de seguimiento a la política pública para la protección, asistencia y reparación a la población desplazada; y (ii) la necesidad de que estas herramientas incorporen como criterio de medición el goce efectivo de los derechos de la población desplazada<sup>47</sup>. Por consiguiente, se solicita que se indiquen las medidas adoptadas para armonizar los parámetros de verificación de derechos entre los distintos instrumentos empleados para hacer seguimiento a la política pública y verificar la garantía de los derechos de la población desplazada. Este análisis se debe realizar en relación con los parámetros que se emplean en:

- i. La *medición de carencias en la subsistencia mínima* reportada en cumplimiento de la orden trigésimo segunda del **Auto 373 de 2016**, y los informes de respuesta al **Auto del 11 de marzo de 2014 y 634 de 2018**, en relación con la garantía del derecho a la subsistencia mínima a través de la atención humanitaria<sup>48</sup>. Por lo anterior es necesario que se precise cómo esta medición está asociada a las variables y fuentes de información empleadas para la medición de los IGED en atención humanitaria.
- ii. La *medición de superación de la situación de vulnerabilidad* que se presenta en virtud de lo dispuesto en la orden décimo quinta del **Auto 373 de 2016**, y los informes de respuesta al **Auto del 11 de marzo de 2014 y 634 de 2018**. Esta medición debe realizarse de acuerdo con los criterios técnicos dispuestos en la Resolución 2200 de 2018, así como con el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.6.5.5.5 del Decreto 1084 de 2015<sup>49</sup>, para determinar el estado de avance en la garantía de los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos.

<sup>46</sup> Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en respuesta al Auto 634 de 2018. P. 15.

<sup>47</sup> Al respecto, el Procurador General de la Nación recomendó que la revisión de indicadores y de metas propuestas del Plan Nacional de Desarrollo considerara, los umbrales de constatación de garantía de derechos. A su vez, la Directora General del Departamento Nacional de Planeación indicó que “*De las 16 herramientas de seguimiento relacionadas con la política, vamos a crear un mecanismo único de seguimiento para contar con información estratégica sobre los avances y alertas en la implementación de las medidas y derechos orientados a las víctimas del conflicto armado que, al articularse con el seguimiento presupuestal, nos permitirá realizar ajustes en la programación del presupuesto de inversión. De esta manera se logra, de manera articulada, la consecución de los objetivos trazados en materia de cierre de vulnerabilidad para la población desplazada y de criterios de reparación para toda la población víctima*”. Audiencia Pública del 29 de Noviembre de 2018, convocada a través del Auto 634 de 2018).

<sup>48</sup> Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 634 de 2018. P. 84.

<sup>49</sup> De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 67 de la Ley 1448 de 2011: “*El Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente*”.

Por lo anterior, se solicita que se precise cómo dicha medición es compatible con los parámetros de los IGED, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011<sup>50</sup>, especialmente en lo relacionado con los derechos a la educación, vivienda, generación de ingresos y rehabilitación (**Orden primera de este auto**).

*En relación con los organismos de control*

28. En la parte resolutive de esta providencia, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, que los informes que presenten, en virtud de sus competencias constitucionales y legales, así como su experticia técnica en la materia, correspondan a un análisis específico sobre el estado de avance de los derechos de la población desplazada. El informe que se remita debe referirse necesariamente a la información presentada por el Gobierno Nacional, sin perjuicio de las conclusiones a que dichas entidades lleguen en el marco del seguimiento al restablecimiento y garantía de los derechos de la población desplazada y que consideren pertinente informar a esta Sala (**Orden Décimo primera de este auto**).

**2. Criterios de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, en el marco del proceso de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado**

29. En esta sección se precisarán los criterios que deben reunir los IGED, para que sean considerados un medio de prueba idóneo en la valoración de los avances, rezagos o retrocesos en la garantía de los derechos de la población desplazada. Con este objetivo, en la primera parte se precisarán los **elementos que deben orientar la formulación de los IGED**, teniendo en cuenta su función sustancial e instrumental en el marco del proceso de seguimiento a la superación del ECI (2.1). Posteriormente, se expondrán algunas **consideraciones técnicas relativas a la formulación y medición de los indicadores**, basadas en la metodología dispuesta por Departamento Nacional de Planeación para la formulación de indicadores de seguimiento y evaluación (2.2). Finalmente, la Sala Especial se referirá al **tipo de acumulación para la medición de los IGED**, concentrando el análisis en las dos metodologías utilizadas a lo largo del proceso de seguimiento, a saber: (i) la medición basada en acumulación de eventos; y (ii) el cálculo por estimación estadística (2.3).

Los elementos, consideraciones técnicas y metodologías de medición precisadas en esta sección se definen a partir de: (i) los pronunciamientos proferidos por la Sala Especial en el proceso de seguimiento a la superación del ECI, en particular los criterios desarrollados en los **Autos 177 y 178 de 2005; 218 y 266 de 2006; 027, 109, y 233 de 2007; 116 de 2008; 008 de 2009; 385 de 2010; 219 de 2011 y 373 de 2016**; (ii) las guías metodológicas desarrolladas

<sup>50</sup> El párrafo 1 del artículo 67 de la Ley 1448 de 2011 establece que “El Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente”.

por el DNP para formular indicadores y hacer seguimiento y evaluación a la implementación de las políticas públicas<sup>51</sup>; y (iii) las recomendaciones técnicas elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en materia de formulación de indicadores en derechos humanos<sup>52</sup>.

En consecuencia, los criterios referidos en esta sección tienen el propósito operativo de orientar la formulación y medición de los IGED, en el marco del proceso de seguimiento a la superación del ECI declarado en **Sentencia T-025 de 2004**.

## 2.1. Elementos que deben orientar la formulación y medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos

30. Los IGED tienen dos funciones esenciales en el proceso de superación del ECI: (i) una *función sustancial*, relacionada con el diseño, implementación y seguimiento de la política pública dispuesta para garantizar los derechos de la población desplazada; y (ii) una *función instrumental*, como medio de prueba para evidenciar la materialización de los derechos de la población desplazada en el proceso de seguimiento a la superación del ECI.

31. En términos generales, la *función sustancial* de los indicadores está asociada a la evaluación del cumplimiento de los objetivos definidos en la política pública, a partir del seguimiento de los avances en la garantía de los derechos de la población desplazada. En este sentido, de conformidad con los pronunciamientos proferidos en el marco del ECI, la Sala Especial de Seguimiento hace énfasis en que, en virtud de su función sustancial, los IGED deben:

- i. Tener como fundamento el contenido de los derechos de la población desplazada<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> En particular, se hace referencia a (i) la Guía Metodológica para la formulación de indicadores (2009), disponible en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf>> ; y (ii) la Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas (2014), disponible en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%202013.pdf>>

<sup>52</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos (2008), disponible en <[https://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/hri.mc.2008.3\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/hri.mc.2008.3_sp.pdf)>; (ii) el Departamento Administrativo de Estadística (DANE).

<sup>53</sup> Al respecto, la Corte Constitucional precisó que el contenido mínimo de los derechos de la población desplazada, que corresponde al núcleo esencial de los derechos fundamentales, así como a la faceta prestacional de los derechos de la población desplazada, debe ser satisfecho por las autoridades en toda circunstancia, puesto que de este depende la subsistencia digna de la población desplazada. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (9). Posteriormente, en el Auto 266 de 2006, la Sala Tercera de Revisión de este Tribunal indicó que la determinación del contenido básico de los derechos de la población desplazada se debe definir a partir de “*un conjunto de criterios mínimos*” elaborados por el Gobierno Nacional y “*discutidos con organizaciones de la población en situación de desplazamiento, organizaciones de la sociedad civil y un Comité Técnico que se proyecta estará conformado por Procuraduría General de la Nación, Acción Social, Departamento Nacional de Planeación, Entidades y ministerios responsables de la política, ACNUR y OIM*”, lo cual a su vez incidirá sobre el diseño y aplicación de indicadores de resultado”. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- ii. Dar cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada<sup>54</sup>.
- iii. Permitir la determinación de la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada a ser atendida a través de la política pública dispuesta para este fin, así como los componentes y medidas que se requieran implementar para garantizar sus derechos<sup>55</sup>.
- iv. Medir el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de la política pública y su contribución al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en cada componente y de acuerdo con las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional<sup>56</sup>. Al respecto, se debe tener en cuenta que: (a) el fin de la política pública se debe definir en función de las obligaciones del Estado y los derechos de la población desplazada<sup>57</sup>; (b) la aplicación de los indicadores debe hacerse en cada uno de los componentes de la política pública, dado que el goce efectivo del derecho debe ser examinado en las diferentes fases del desplazamiento<sup>58</sup>; y (c) los indicadores deben medir los derechos de los sujetos que tienen protección especial, como los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, las niñas, niños y adolescentes, las mujeres<sup>59</sup>, las personas mayores y las personas con discapacidad<sup>60</sup>.
- v. Identificar estancamientos y retrocesos en los programas o componentes de atención a cargo de cada entidad, con el objetivo de propiciar la adopción adecuada y oportuna de los correctivos en el diseño e implementación de la política pública<sup>61</sup>.
- vi. Ser usados como instrumentos para medir la efectividad de la política pública, con base en la necesidad de garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada<sup>62</sup>.

En esta misma línea, la función sustancial de los IGED se sustenta en el marco normativo de protección de los derechos de la población desplazada, el cual dispone que estos instrumentos deben ser usados para evaluar y orientar las actuaciones del Estado hacia la protección y garantía efectiva de los derechos de esta población. En este sentido, la Ley 1448 de 2011<sup>63</sup> y el Decreto Único

<sup>54</sup> Autos 178 de 2005 y 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>55</sup> Auto 177 y 178 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>56</sup> Sentencia T-025 de 2004 (6.1.1.3) y Autos Auto 218 de 2006 y 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>57</sup> Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver Auto 178 de 2005. (No. 9/iii) y Auto 218 de 2006 (Parte III/4)

<sup>58</sup> Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver Auto 218 de 2006. (Parte IV. 3.4/c/iii)

<sup>59</sup> Se hace especial énfasis en las madres cabeza de familia.

<sup>60</sup> Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver Auto 065 de 2007.

<sup>61</sup> Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver Auto 178 de 2005 (No. 9/iv) y 218 de 2006 (Parte IV/3.3).

<sup>62</sup> Autos 178 de 2005 y 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>63</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 67. Parágrafo 1: “el Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del

1084 de 2015 establecen que el DNP y la Unidad para las Víctimas, deben: (i) proponer criterios técnicos de valoración de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población desplazada, a través de indicadores de goce efectivo de derechos y de restablecimiento económico y social, los cuales deben considerar las características particulares de sujetos de especial protección constitucional<sup>64</sup>; y (ii) diseñar y aplicar una batería de indicadores de goce efectivo de derechos de las víctimas y cuyos resultados deben ser tenidos en cuenta al momento de elaborar o actualizar los planes de desarrollo y los planes de acción territoriales<sup>65</sup>.

32. Ahora bien, la *función instrumental* de los IGED radica en que estos constituyen el medio probatorio para determinar el grado de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada, como condición ineludible para la superación del ECI. De esta manera, el uso de indicadores apropiados le permite al Estado informar de forma precisa y pertinente sobre el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales relacionadas con la protección y garantía efectiva de los derechos de la población desplazada.

Por lo anterior, los IGED deben gozar de plena idoneidad para ser analizados en el proceso de constatación de la garantía efectiva de los derechos de esta población. En consecuencia, de acuerdo con los pronunciamientos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento, los IGED, en virtud de su función instrumental, deben ser:

- i. **Formulados con el mayor rigor técnico**, en la medida en que son empleados para verificar el avance en el goce efectivo de los derechos, así como el impacto de los esfuerzos del Gobierno para superar el ECI<sup>66</sup>.
- ii. **Pertinentes**, lo cual implica que exista correspondencia entre el contenido del derecho y el indicador formulado<sup>67</sup>. Por tanto, no se considera pertinente un indicador formulado en función de la oferta de los servicios o en la ejecución de acciones por parte de las entidades encargadas de atender a la población desplazada<sup>68</sup>, dado que la oferta institucional o las acciones implementadas por entidades no dan cuenta del contenido del derecho que se quiere examinar a través de los indicadores.
- iii. **Adecuados**, en la medida en que el indicador debe aportar información relevante para determinar el grado de avance, retroceso o estancamiento

---

*desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente” (Énfasis agregado).*

<sup>64</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.2.

<sup>65</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.8.3.8. Numeral 5 y párrafo 3.

<sup>66</sup> Autos 027 de 2007 y 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (27).

<sup>67</sup> Autos 027 y 109 de 2007. Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007 para los indicadores propuestos para los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad (81.1).

<sup>68</sup> Auto 027 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Observaciones de la Defensoría del Pueblo y Comisión de Seguimiento (20). Ver el análisis que se realizó en el Auto 233 de 2007 para los indicadores propuestos para los derechos a la seguridad personal (33.2).

en la garantía del derecho<sup>69</sup>. En este sentido, no se consideran adecuados los indicadores que sólo se concentran en medir los recursos destinados para garantizar los mismos<sup>70</sup>.

- iv. **Suficientes**, en tanto permitan examinar los aspectos fundamentales que hacen parte del derecho. Por lo anterior, son insuficientes los indicadores que se reducen a un aspecto puntual del contenido del derecho<sup>71</sup>, solo examinan aspectos formales de su garantía, o no dan cuenta del ejercicio oportuno y efectivo del mismo<sup>72</sup>.
- v. **Coherentes**, esto es, que atiendan a su función sustancial que consiste en evaluar la satisfacción de los derechos de la población desplazada; de ahí que estos deben guardar correspondencia con el contenido de los derechos de la población desplazada.

33. Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco del seguimiento a la superación del ECI, la finalidad sustancial de los IGED determina su función instrumental, por cuanto los indicadores obran como medio probatorio para evidenciar el avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada, así como los efectos o resultados de la intervención pública dirigida a garantizar estos derechos<sup>73</sup>.

Bajo esta lógica, los informes presentados por el Gobierno Nacional en el marco del seguimiento a la superación del ECI, deben estar sustentados en los resultados de la medición de los IGED<sup>74</sup> con el fin de proveer los elementos de juicio suficientes para valorar los avances, rezagos o retrocesos en la garantía de los derechos de la población desplazada.<sup>75</sup>

En consonancia con lo anterior, esta Sala Especial reitera que: (i) la dificultad en la corrección de problemas estructurales no puede ser empleada como un argumento para postergar de manera indefinida la garantía de los derechos de la población desplazada<sup>76</sup>; (ii) la sola demostración de ajustes presupuestales, la adopción de normas, el diseño y ejecución de políticas públicas, o el simple paso del tiempo, no constituyen un elemento suficiente para dar por superado el ECI y; (iii) el Gobierno Nacional es quien tiene la carga de demostrar que se

---

<sup>69</sup> Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007 en relación con los indicadores propuestos para los derechos a la vida, integridad personal, libertad y seguridad, y el derecho a la reparación (81.1). Ver además el análisis que se realizó en el Auto 233 de 2007 para el indicador propuesto para reunificación familiar (33.2).

<sup>70</sup> Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007, para los indicadores propuestos para el derecho a la reunificación familiar (81.1).

<sup>71</sup> Ver el análisis que se realizó para los indicadores propuestos para los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad, el derecho a la reparación, derecho a la reunificación familiar (81.1).

<sup>72</sup> Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007, para los indicadores propuestos para el derecho a la participación (81.1.). Ver el análisis efectuado en el Auto 233 de 2007, en relación con el derecho a la participación (33.2.).

<sup>73</sup> Auto 027 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>74</sup> Ver autos 109 de 2007, 008 de 2009 y 373 de 2016.

<sup>75</sup> El uso de indicadores en procesos judiciales es destacado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cual resalta su utilidad para verificar la realización de los derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación, 2012. HR/PUB/12/5. P. 3.

<sup>76</sup> Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (31).

alcanza un estado de cosas compatible con la Constitución, a partir de los resultados de la medición de los IGED<sup>77</sup>.

34. De acuerdo con lo expuesto, la formulación de los IGED debe estar orientada por los criterios de idoneidad -asociados a su función sustancial e instrumental-, decantados a lo largo del proceso de seguimiento y reiterados en este apartado. Adicionalmente, debe cumplir con los procedimientos técnicos definidos para la construcción y análisis de los indicadores, tal como se desarrolla a continuación.

## 2.2. Consideraciones técnicas para la formulación de los IGED

35. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el procedimiento técnico para la formulación de los indicadores consta de cinco pasos básicos, a saber:

*“(i) **Identificación del objetivo** cuyo cumplimiento se quiere verificar y la política, programa o proyecto al cual se asocia. (ii) **Definición de la tipología del indicador** de acuerdo al nivel de la cadena de valor en el cual se ubique el objetivo. (iii) **Redacción de indicador** (objeto a cuantificar + condición deseada del objeto) de acuerdo a la estructura del objetivo. (iv) **Selección de indicadores** claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados. (v) **Elaboración de la hoja de vida del indicador** con información de identificación, programación y seguimiento”<sup>78</sup>. (Énfasis agregado).*

Teniendo en cuenta la naturaleza del seguimiento a la superación del ECI, estos pasos deben estar en función del contenido de los derechos de la población desplazada (**Sección 4**). De este modo, a continuación se precisarán los elementos que deben ser considerados en cada uno de los pasos señalados, en congruencia con la función sustancial e instrumental de los IGED y los pronunciamientos proferidos por este Tribunal.

El procedimiento que se plantea en esta sección se sustenta en los pasos metodológicos definidos por el DNP para la construcción y uso de indicadores. En el caso en el que se considere un mejor procedimiento para formular los IGED, se deberá argumentar de manera adecuada y suficiente las razones por las cuales no se observa la metodología que se presenta a continuación y se deberá justificar cómo los indicadores formulados son mejores para dar cuenta real del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

### 2.2.1. Identificación del objetivo

<sup>77</sup> Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (orden primera).

<sup>78</sup> Departamento Nacional de Planeación. Guía metodológica para la formulación de indicadores. ). Bogotá, 2009. Pág. 4.

36. En el proceso de formulación de indicadores se debe identificar el *objetivo* de la política pública con la cual se quiere satisfacer un derecho. El objetivo -en este caso la garantía de derechos de la población desplazada-, debe asociarse a una intervención pública específica, dado que, de formularse sin relación a una intervención o necesidad de intervención, la información que genere el indicador no será útil<sup>79</sup>. Por tanto, los objetivos corresponden a las intenciones o propósitos específicos de una determinada intervención pública<sup>80</sup>.

37. En virtud de lo anterior, es necesario que en el proceso de formulación de los IGED se examine el objetivo de la política, plan o programa con el cual el Estado busca dar cumplimiento a las obligaciones para restablecer y garantizar los derechos de la población desplazada. Esto implica que quienes tienen la competencia y facultad para diseñar la política pública para la protección, atención, asistencia y reparación integral a la población desplazada deben identificar que el objetivo de la misma radica en la satisfacción de los derechos de esta población, de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales adoptadas por el Estado en esta materia<sup>81</sup>.

### 2.2.2. Definición del tipo de indicador a adoptar

38. Teniendo en cuenta que el Gobierno debe evidenciar que las personas desplazadas se encuentran en una situación en la cual se garantizan sus derechos de acuerdo con los principios y derechos constitucionales, las autoridades deben adoptar indicadores de resultado y de proceso o producto, como medio de prueba para acreditar que tal situación se ha alcanzado<sup>82</sup>.

En el proceso de seguimiento tienen especial relevancia los indicadores de resultado para examinar los avances o retrocesos en la garantía efectiva de los derechos fundamentales de la población desplazada. Lo anterior se puede concluir de la revisión de las disposiciones contenidas en los **Autos 178 de 2005; 218, 266 y 337 de 2006; 027, 109 y 233 de 2007; 116 de 2008 y 373 de 2016**.

<sup>79</sup> Conclusiones que se realizan a partir de la Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá, 2014. Pág. 13.

<sup>80</sup> Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas. Bogotá, 2014.

<sup>81</sup> Para cumplir estas condiciones existen varias metodologías que los encargados de verificar la idoneidad de los indicadores pueden seleccionar. Entre estas se encuentra la metodología asociada a la selección de objetivos a través de la verificación “SMART”, la cual busca constatar que el objetivo seleccionado cumpla con las siguientes características: (i) Específico (Specific): por lo cual, este debe ser claro sobre qué, dónde, cuándo y cómo va a cambiar la situación, es decir, cuál es su propósito, el producto final, el estado esperado o el logro a ser alcanzado; (ii) Medible (Measurable): lo que implica que debe ser posible cuantificar los fines y beneficios en el tiempo; (iii) Realizable (Achievable): lo cual significa que debe ser posible de lograr a partir de la situación inicial, esto implica identificar si se cuenta con los recursos, físicos, humanos, económicos, ambientales, etc., necesarios para lograr el objetivo; (iv) Realista (Realistic): por lo cual, debe ser posible obtener el nivel de cambio reflejado en el objetivo y que su formulación esté en concordancia con lo planteado en la política pública; (v) Limitado en tiempo (Timely): que establezca un período en el que se debe completar cada uno de ellos. Departamento Nacional de Planeación. Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores. Bogotá, 2009. Págs. 9 y 10.

<sup>82</sup> El Auto 178 de 2005 ordenó adoptar tres categorías de indicadores de resultado: (i) coordinación nacional de todos los componentes de la política pública; (ii) coordinación de las entidades territoriales en todos los componentes de la política pública; e (iii) indicadores específicos para cada uno de los componentes de la política pública. Ver Auto 218 de 2006 (Consideración 4.3).



39. Sin perjuicio de lo anterior, para el proceso de seguimiento también es relevante la información que proveen los indicadores de proceso asociados a la superación de las causas estructurales que dieron lugar a la declaratoria del ECI<sup>83</sup>. Por tanto, el énfasis en la adopción de indicadores de resultado no es excluyente de la adopción de indicadores de gestión, proceso o insumo<sup>84</sup>, dado que, en todo caso, la metodología y finalidad de estos indicadores debe guardar consonancia con los indicadores de resultado para examinar el goce efectivo de derechos de la población desplazada<sup>85</sup>.

40. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que la adopción de indicadores estructurales, de proceso y de resultado “*facilita una cobertura más amplia de los diferentes atributos de un derecho y quizá también se reduce al mínimo el número total de indicadores necesarios para vigilar el cumplimiento de las normas de derechos humanos de que se trate*”<sup>86</sup>.

En este sentido, el tipo de indicador que se adopte puede aportar información pertinente para identificar el nivel de realización de los derechos para la población desplazada, de acuerdo con las obligaciones del Estado, así:

- i. Los **indicadores de proceso** aportan información sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las obligaciones del Estado y alcanzar progresivamente resultados en un determinado derecho. Estos indicadores son más sensibles a los cambios que los indicadores de resultado y, por tanto, pueden proporcionar mayor información sobre el esfuerzo desplegado por el Estado para la realización efectiva de los derechos<sup>87</sup>.
- ii. Los **indicadores de resultado** reflejan logros en la realización de un derecho en determinado contexto, lo que permite evaluar su garantía y

<sup>83</sup> Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>84</sup> En particular, estos indicadores están relacionados con la demostración de la superación de falencias en materia de capacidad institucional, presupuesto y coordinación entre la nación y los territorios. Auto 109 de 2007. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>85</sup> En el Auto 219 de 2011, la Sala Especial de Seguimiento precisó que mediante Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008 se adoptaron 174 IGED para examinar el goce efectivo de 20 derechos de la población desplazada, de los cuales 38 eran de resultado, 60 complementarios y 76 asociados. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>86</sup> Naciones Unidas. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos. 2008. HRI/MC/2008/3. Párrafo 17.

<sup>87</sup> Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos encuentra que los **indicadores de proceso** “*relacionan los instrumentos de política de los Estado con jalones u objetivos intermedios que acumulados se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Los instrumentos de la política de Estado son todas las medidas (programas públicos e intervenciones concretas) que un Estado está dispuesto a adoptar para materializar su intención o compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Al definir los indicadores de proceso en forma de relación causal concreta se puede evaluar mejor la forma en que un Estado cumple sus obligaciones. Al mismo tiempo estos indicadores ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según el caso, para la realización del derecho en cuestión. Los indicadores de proceso son más sensibles a los cambios que los indicadores de resultados y por tanto describen mejor la realización progresiva del derecho o los esfuerzos de los Estados partes para proteger los derechos*”. (Énfasis agregado). Naciones Unidas. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos. 2008. HRI/MC/2008/3. Párrafo 19.

disfrute efectivo y refleja los efectos acumulados de los procesos subyacentes de los cuales pueden aportar información los indicadores de proceso<sup>88</sup>.

41. Teniendo en cuenta el alcance y limitaciones de cada uno de los tipos de indicadores, se debe propiciar la formulación de indicadores de proceso y resultado que permitan un análisis más preciso e integral acerca de la realización de los derechos de la población desplazada. En todo caso, en relación a cada uno de los derechos, se debe definir al menos un indicador de resultado que se pueda vincular estrechamente con su garantía<sup>89</sup>.

En consecuencia, la definición de los indicadores se determina en función de la información que este pueda aportar al proceso de seguimiento, teniendo en cuenta que los IGED tienen por finalidad examinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho, y no la gestión de las entidades encargadas de atender a la población desplazada.

### 2.2.3. Redacción del indicador (formulación)

42. De acuerdo con lo reiterado en esta providencia, la formulación o construcción de los indicadores debe tener como eje central el examen de la satisfacción de los derechos de la población desplazada<sup>90</sup>. Por lo tanto, la identificación del contenido que orienta la formulación de los IGED se debe realizar a partir de la revisión de: (i) las obligaciones constitucionales y legales del Estado; (ii) las providencias proferidas en sede de control abstracto y concreto de constitucionalidad; y (iii) los autos derivados de la **Sentencia T-025 de 2004**<sup>91</sup>.

Este proceso de revisión debe concluir, como mínimo, en la identificación de: (i) la naturaleza de cada derecho; (ii) las obligaciones a cargo del Estado; (iii) sus titulares; (iv) los responsables u obligados en su restablecimiento o garantía; (v) el tipo de obligación<sup>92</sup>; (vi) la exigibilidad asociada al carácter inmediato o progresivo de las obligaciones; y (vii) la frecuencia y extensión en el tiempo del cumplimiento de las obligaciones correlativas a la garantía del derecho. Todos estos elementos deben ser analizados sin perder de vista la

---

<sup>88</sup> De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los **indicadores de resultado** “describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. No se trata sólo de una medida más directa de la realización del derecho humano sino también de la importancia de esa medida para apreciar el disfrute del derecho. Puesto que *refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso*”. (Énfasis agregado). *Ibidem*. Párrafo 21

<sup>89</sup> Basado en el planteamiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el documento: *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. 2012. HR/PUB/12/5. Pág. 42.

<sup>90</sup> Esto por cuanto los IGED deben permitir determinar avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, como lo señaló este Tribunal en los autos 177 y 178 de 2005, 218 de 2006, 109 de 2007.

<sup>91</sup> Ver Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>92</sup> Por ejemplo, si la satisfacción del derecho responde a una obligación de medio o de resultado.

finalidad que persigue el Estado con la realización plena de cada uno de los derechos.

43. A su vez, en la etapa de redacción del indicador se debe verificar que estos sean:

- i. *oportunos*, de forma que permitan medir los resultados alcanzados y las brechas frente a los objetivos propuestos para avanzar en la garantía efectiva del derecho y permitan corregir la gestión de forma pertinente;
- ii. *excluyentes*, en el sentido que estos deben permitir obtener información de un aspecto específico del derecho;
- iii. *claros* y de fácil interpretación;
- iv. *explícitos*, de manera que no haya lugar a interpretaciones ambiguas sobre los mismos;
- v. *sensibles* a los cambios de las variables en el tiempo; y
- vi. *verificables*, por cuanto su cálculo debe estar soportado y documentado de forma que se garantice su seguimiento y trazabilidad.

44. En relación con la identificación del contenido del derecho como eje central de la redacción del respectivo indicador, en la sección 4 de esta providencia se profundizará en el contenido de los derechos que son objeto de seguimiento en el proceso de superación del ECI declarado en **Sentencia T-025 de 2004**.

#### 2.2.4. Selección del indicador

45. Debido a la posibilidad de formular múltiples indicadores, es necesario utilizar una metodología que permita realizar una validación técnica para seleccionar los IGED que integrarán la batería. Al respecto, se **puede** tener como referente la metodología “CREMA” planteada por el Banco Mundial, con la cual se efectúa un filtro para escoger los indicadores a partir de cinco criterios que el DNP adoptó como estándar básico para su elección<sup>93</sup>. Esta metodología establece que los indicadores deben ser: (i) *claros*, esto es, precisos e inequívocos; (ii) *relevantes*, es decir, apropiados para el tema en cuestión; (iii) *económicos*, lo que implica que estén disponibles a un costo razonable; (iv) *medibles*, y en consecuencia, abiertos a una validación independiente; y (v) *adecuados*, por lo cual deben ofrecer una base suficiente para estimar la dimensión del estudio.

46. En consonancia con lo anterior, en el proceso de seguimiento a la superación del ECI, esta Corporación concluyó que los indicadores deben:

---

<sup>93</sup> Departamento Nacional de Planeación. Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores. Bogotá 2009. Pág. 16.

- i. Responder a *criterios homogéneos* en su diseño, aplicación y validación<sup>94</sup>.
- ii. Ser *significativos, confiables y aplicables*<sup>95</sup>, por lo cual deben permitir obtener información sobre los fines de la política pública y dar cuenta tanto de la gestión como de su impacto. En consecuencia, los indicadores que no permiten examinar dichos fines, no deben ser objeto de medición.
- iii. Basarse en la *demanda efectiva de la población* desplazada en relación con la satisfacción del derecho y no en la oferta o acciones de una entidad determinada<sup>96</sup>, o sobre las metas fijadas por el Gobierno Nacional.
- iv. Permitir hacer un *seguimiento específico y diferenciado* a la población desplazada del resto de la población vulnerable<sup>97</sup>.
- v. Ser *coherentes entre sí*, por lo cual, la fórmula del indicador debe ser consecuente con el contenido del derecho que se quiere medir<sup>98</sup>.
- vi. Ser *económicos*, en el sentido que los recursos que se destinen en el seguimiento y evaluación, no deben limitar la ejecución de la política<sup>99</sup>.

47. Puntualmente, en materia de verificación de la garantía de derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas plantea que:

*“Es importante contar con una base conceptual sólida para los indicadores en lugar de reducir el ejercicio a la confección de una lista arbitraria de opciones. De manera más concreta, un marco conceptual apropiado ha de poner de manifiesto el vínculo entre los medios y los instrumentos de política por un lado, y los resultados deseados por otro. Tener algún conocimiento sobre esta relación entre los resultados y sus determinantes es particularmente importante para definir indicadores que ayuden a impulsar la aplicación de los derechos humanos, frente al objetivo limitado de definir indicadores simplemente para cuantificar su estado de cumplimiento”*<sup>100</sup> (Énfasis agregado).

48. A partir de los elementos señalados previamente, los indicadores se deben seleccionar con base en un proceso de verificación del contenido del derecho que se quiere medir. Adicionalmente, se debe identificar que los

<sup>94</sup> Autos 178 de 2005, 218 de 2006, 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En el Auto 218 de 2006 se indicó que la ausencia de criterios homogéneos en el diseño, aplicación y validación de los IGED, evidencia fragmentación en la política pública e indefinición de objetivos y metas a alcanzar de acuerdo con las prioridades fijadas.

<sup>95</sup> Auto 233 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>96</sup> Auto 027 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Observaciones de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República (20).

<sup>97</sup> Autos 178 de 2005 y 027 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>98</sup> Auto 027 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>99</sup> Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Parte III/4.

<sup>100</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. *Ibíd.* Pág. 3.

indicadores: (i) atienden a su *función sustancial* para medir el cumplimiento de la finalidad de la política pública, así como los resultados y los avances, estancamientos o retrocesos en la garantía de los derechos; y (ii) son pertinentes<sup>101</sup>, adecuados<sup>102</sup>, suficientes<sup>103</sup> y coherentes para evidenciar la garantía de los derechos de la población desplazada, lo cual permite que atiendan su *función instrumental* en el proceso de seguimiento y evaluación a la superación del ECI.

### 2.2.5. Elaboración de la hoja de vida del indicador

49. La hoja de vida del indicador (ficha técnica) permite consignar la información asociada a su formulación y, a su vez, posibilita registrar los avances y resultados alcanzados que son medidos con el indicador<sup>104</sup>. Por tanto, la ficha técnica debe resumir de forma clara y directa, *qué* es lo que el indicador mide, *cómo* y *cuándo* se realiza la medición, *cuál* es la información generada, y *quién* es el responsable de producir dicha información.

50. Ya que en la ficha técnica se debe consignar la información básica del indicador, a continuación se precisarán: (i) las variables de identificación; y (ii) las variables de seguimiento que se deben integrar en la misma, con especial énfasis en aquellos elementos sobre los cuales esta Sala concentra su atención<sup>105</sup>.

50.1. En relación con las *variables de identificación*, se debe tener en cuenta que, como mínimo, estas deben incluir<sup>106</sup>:

- i. El *nombre* del indicador, que debe reflejar el objetivo que se quiere medir y ser auto explicativo.
- ii. La *descripción* general del indicador, la cual debe indicar la información que este proporcionará, así como su utilidad y alcance. En este sentido, se debe establecer qué se va a medir y por qué es importante medirlo.

<sup>101</sup> Es decir, si corresponde el contenido del derecho con el indicador formulado.

<sup>102</sup> Para proveer información relevante en relación con el avance, estancamiento o retroceso del derecho.

<sup>103</sup> Para examinar los aspectos fundamentales del núcleo del derecho, como del ejercicio oportuno y efectivo del derecho

<sup>104</sup> Departamento Nacional de Planeación. Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores. Bogotá 2009. Pág. 18

<sup>105</sup> Para tal efecto, se tienen en cuenta los parámetros establecidos por el Departamento Nacional de Planeación para la formulación y análisis de indicadores. Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores, 2009. P. 18. Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores, 2018. P. 17.

<sup>106</sup> De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2009), la hoja de vida del indicador, debe contener las siguientes variables de identificación: **Nombre:** Debe ser claro, corto, conciso y auto explicativo; **Descripción:** Breve descripción de la información que el indicador va a proporcionar. Identifica los principales aspectos por los cuales se definió el indicador, qué se va a medir y porqué es importante medirlo. **Unidad de medida:** Corresponde al parámetro de referencia para determinar las magnitudes de medición del indicador. **Fórmula:** Descripción de los cálculos necesarios para obtener un valor cuantitativo del indicador. En caso de ser necesario se debe especificar la técnica estadística utilizada. **Variables del indicador:** Serie de campos en los que se detalla la información de cada una de las variables contenidas en la fórmula del indicador. Incluye el nombre de la variable, una breve descripción, la fuente de información (primaria o secundaria), y la frecuencia con la cual se actualiza la información. **Periodicidad de la medición del indicador:** Frecuencia con la cual se recolecta la información de avances y a partir de la cual se realiza su análisis. **Tipología:** Nivel de la cadena de intervención en la cual el indicador realiza la medición. Puede ser de gestión, producto, o efecto. **Fecha de creación:** Corresponde al día, mes y año en el cual se formuló el indicador.

- iii. La *fuerza de información*, que se refiere a la operación estadística o el sistema de información del cual provienen los datos y el responsable de su reporte.

Al respecto, este Tribunal concluyó que: (i) son las fuentes de información las que deben dar cuenta de las necesidades específicas de grupos en condiciones de mayor nivel de vulnerabilidad<sup>107</sup>; (ii) la entidad que administra la información necesaria para la aplicación de indicadores es la responsable de realizar los ajustes o las modificaciones requeridas para cumplir con lo dispuesto en la **Sentencia T-025 de 2004**; y (iii) la recolección de la información para la aplicación de los indicadores debe respetar la confidencialidad de la fuente y en ningún caso podrá poner en riesgo la seguridad de quienes la proporcionan<sup>108</sup>.

Además, la fuente de donde provienen los datos para el cálculo de los indicadores debe ser pertinente, suficiente y confiable para proveer información que permita medir el contenido del derecho que se quiere examinar con cada indicador.

- iv. La *periodicidad* con la cual se recolecta la información y a partir de la cual se realiza su análisis. Puntualmente, en el proceso de seguimiento se ha solicitado aclarar los cálculos efectuados para obtener las cifras presentadas, cuando estos se han realizado tomando como referente diferentes periodos. Lo anterior, dado que las divergencias en los periodos empleados en la medición dificulta la comparación y el análisis integral de los resultados alcanzados en la política pública de desplazamiento forzado. Por tanto, se indicó que, en aras de asegurar la claridad y transparencia en la información, se debe procurar que el cálculo tenga como referencia periodos comunes y homogéneos<sup>109</sup>.
- v. La *fórmula*, que incluye la descripción del cálculo que se debe realizar para obtener un valor cuantitativo del indicador y, en caso de ser necesario, la técnica estadística utilizada, la metodología (tipo de

---

<sup>107</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Al respecto, el Decreto 1084 de 2015 establece que la Red Nacional de Información, debe definir los mecanismos, lineamientos, políticas, procesos y procedimientos que permitan la interoperabilidad, trazabilidad y flujo de información entre las entidades encargadas de atender y reparar a las víctimas, en el orden nacional y territorial (así como de organismos de cooperación internacional, la sociedad civil, las organizaciones de víctimas, y otras entidades estatales.), la cual tiene como una de sus finalidades brindar insumos para *caracterizar* a las víctimas, teniendo en cuenta sus particularidades (Artículos 2.2.3.1 y 2.2.3.2.). Por su parte, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deben: (i) garantizar el intercambio de información con la Red Nacional de Información; (ii) implementar en sus Sistemas de Información, variables o módulos que incorporen el enfoque diferencial, para identificar las características particulares de la población víctima; (iii) ser responsables de que la información aportada sea completa y veraz, y cuente con soporte documental para facilitar el acceso y consulta de dicha información por parte de la Unidad para las Víctimas, en el momento de que esta lo requiera (sin que implique el levantamiento de la reserva legal) (Artículo 2.2.3.6 a 2.2.3.8.).

<sup>108</sup> Auto 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (64).

<sup>109</sup> Auto 266 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

acumulación) con la cual se calcula el indicador y los parámetros de eficiencia<sup>110</sup>.

- vi. La descripción de las *variables del indicador* que deben estar incluidas en su fórmula de cálculo.
- vii. La *unidad de análisis*, que corresponde al parámetro de referencia con el cual se determina la magnitud de medición y la unidad del indicador. En el proceso de seguimiento se llamó la atención sobre la necesidad de identificar el *universo* de la población sobre la que se debe realizar el cálculo de los indicadores, el cual debe guardar correspondencia con la titularidad del derecho<sup>111</sup>.
- viii. El *tipo de indicador*, que puede ser de proceso o producto, o de resultado, teniendo en cuenta las precisiones señaladas en la sección 2.2.2.

50.2. Por su parte, las variables de programación y seguimiento son dinámicas. Por esta razón se deben actualizar de forma constante y corresponden a<sup>112</sup>:

- i. La *línea de base*, se refiere al diagnóstico inicial o a la medición a partir de la cual es posible hacer seguimiento y examinar la evolución del indicador<sup>113</sup>. Esta debe considerar la misma metodología con la que se realiza el cálculo del indicador.

En el proceso de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado se ha hecho énfasis en que la línea de base debe permitir identificar la evolución de la situación de la población desplazada<sup>114</sup> para determinar que hubo avances, retrocesos o estancamientos en el goce efectivo de sus derechos. Esta variable permite tener un marco comparativo para determinar la viabilidad de llegar al

<sup>110</sup> Los parámetros de eficiencia se refieren a la relación de recursos que demanda la medición y su grado de aprovechamiento.

<sup>111</sup>La Sala Especial de Seguimiento estableció esta regla al referirse a la definición del universo con el cual se debía medir el goce efectivo del derecho a la vida de los líderes desplazados. En efecto, en esta providencia se advirtió que aun cuando varios de los programas gubernamentales con los cuales se provee la información para medir los indicadores se refieran a familias, los indicadores deben ser aplicados a los individuos, teniendo en cuenta la titularidad de los derechos constitucionales. A su vez, se advirtió que aun cuando varios de los programas gubernamentales a partir de los cuales se provee la información para medir los indicadores se refieran a familias, los indicadores deben ser aplicados a los individuos, teniendo en cuenta la titularidad de los derechos constitucionales. Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>112</sup> Departamento Nacional de Planeación. Guía Metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá, 2009.

<sup>113</sup> De acuerdo con el marco metodológico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística “la importancia de establecer una línea de base es la de contar con un marco de referencia cualitativo y cuantitativo de la situación actual que se pretende modificar para medir los avances y efectos de la gestión pública, planes, programas y proyectos sobre la variable de interés”<sup>113</sup>. Por tanto, la línea de base permite analizar información agregada, y brinda insumos a los responsables de las políticas públicas mejorar la eficiencia en los procesos de gestión y de toma de decisiones. Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión, DANE, 2015, Pág. 10.

<sup>114</sup> En el Auto 266 de 2006, la Corte Constitucional encontró que en la mayoría de casos la información aportada no presentaba una *línea de base* que permitiera determinar la situación previa a la adopción de las medidas y cómo ha evolucionado la situación a partir de las acciones adoptadas con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

objetivo propuesto. Por tanto, es necesario que se identifique el punto de partida para la valoración del goce efectivo de cada derecho y sea ésta una de las consideraciones para determinar qué tan distante se encuentra de la meta o umbral a alcanzar.

- ii. El **resultado**, debe evidenciar la cantidad lograda o valor registrado del indicador en un periodo determinado y permite examinar el cumplimiento de metas. A su vez, se debe realizar una descripción que dé cuenta de los avances y retrasos en relación con la meta.

En el análisis de los resultados, el Gobierno debe presentar: (i) la fórmula correspondiente al indicador sobre el cual se presenta el resultado; y (ii) el porcentaje de la población al que se le garantizó efectivamente el derecho correspondiente; y al cual no le fue garantizado, con el objetivo de examinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho<sup>115</sup>.

- iii. La **fecha de corte**, se refiere a la fecha en la cual la información registrada se encuentra vigente.

51. Desarrollados los pasos establecidos en el procedimiento técnico para la formulación de los indicadores, se debe definir su forma de cálculo, la cual es tan importante como la elaboración, en la medida en que se constituye en un paso crítico para el análisis y valoración de los resultados. Por esta razón, a continuación se abordarán los elementos que orientan el proceso de medición de los IGED.

### 2.3. Tipo de acumulación para la medición de IGED

52. El *tipo de acumulación* se refiere a la forma en la que se calculan los avances del indicador<sup>116</sup>. Para ello existen diferentes metodologías; sin embargo, en este pronunciamiento la Sala se referirá únicamente a las que se han utilizado en el marco del proceso de seguimiento. Esto es: (i) la acumulación de eventos, y (ii) la estimación estadística con base en un muestreo representativo<sup>117</sup>.

53. La metodología de medición basada en **acumulación de eventos** consiste en agregar o sumar acciones, casos o hechos concretos. La principal fuente para la acumulación de eventos son los *registros administrativos*, como el caso del número de personas que reciben determinado bien o servicio o el número de personas que hacen parte de determinado registro<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>116</sup> Departamento Nacional de Planeación. Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas Bogotá, 2014.

<sup>117</sup> De acuerdo con la División de Estudios Internacionales Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Región Centro (2014), existe la posibilidad de una categoría adicional para la medición con base en estándares (*standard based measurement*), sobre la cual no se profundizará, considerando las metodologías empleadas en el proceso de medición de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada.

<sup>118</sup> Este mecanismo tiene ventajas y algunas limitaciones en su interpretación puesto que una mejora aparente en la garantía de un derecho puede reflejar vulneraciones en otros. Los indicadores basados en registros



En esta metodología las *fuentes de información* deben ser homogéneas para que pueda darse su agregación. Esto implica que los registros deben ser suministrados por la misma entidad o la información debe presentar la misma estructura, sin importar si son proporcionados por diferentes entidades o por diferentes niveles de gobierno, esto es, el Gobierno Nacional o las entidades territoriales. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indicó que:

*“[E]l uso de una metodología normalizada para acopiar información de los sistemas de registro civil y administrativo, y normalmente con una fiabilidad y una validez razonables, hace que las estadísticas administrativas sean indispensables para conseguir mayor transparencia, credibilidad y rendición de cuentas en las evaluaciones de derechos humanos”<sup>119</sup>.*

54. Por su parte, la metodología de cálculo por *estimación estadística* se refiere a la que utiliza información censal o *encuestas* como principal mecanismo de recolección de la información. Esto implica el diseño de muestras representativas con la suficiente rigurosidad estadística para que los resultados puedan ser considerados válidos. Por tanto, no debe incluir valoraciones subjetivas por parte de las autoridades encargadas de la implementación de la política, ni por la población víctima de desplazamiento forzado. De este modo, la indagación se debe concentrar en determinar si la persona o un miembro del hogar experimentó la situación con la cual se materializa o se satisface una dimensión o contenido del derecho, de acuerdo con las obligaciones del Estado.

Adicionalmente, se debe contar con líneas de base y series de tiempo comparables. En esta metodología es importante tener en consideración los costos que implica el levantamiento de la información y que éstos estén acordes con los parámetros de eficiencia, en donde se tenga en cuenta la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento.

55. No obstante, independientemente del mecanismo de recolección de la información, se debe tener en cuenta que:

- i. Los datos administrativos, al ser generados en razón del contacto entre el Estado y que la población, reflejan *“la eficacia de un Estado o la acción administrativa de sus organismos en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus objetivos de desarrollo y gobernanza o sus obligaciones de derechos humanos”<sup>120</sup>.*

---

administrativos requieren un análisis crítico ya que pueden ser engañosos tanto de forma positiva, como por ejemplo, cambios en la cultura de denuncia – incremento en el registro- como negativa, una reducción en el número de atentados contra la seguridad personal, cuando se está presentando un incremento en los homicidios.

<sup>119</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. Op. Cit. Pág. 64

<sup>120</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. Op. Cit. Pág. 66

- ii. Dado que el Estado es el garante de los derechos de la población desplazada y la evaluación de los avances en la superación del ECI está asociada a las acciones que adopte en esta materia<sup>121</sup>:

*“[L]a generación de datos administrativos debe estar basada en directrices rigurosas y una metodología normalizada para el registro y la compilación de la información pertinente. Mientras que esas directrices pueden proceder de los organismos estadísticos nacionales y organizaciones internacionales especializadas, invariablemente existe la necesidad de realizar un examen periódico independiente con el fin de determinar la credibilidad de los conjuntos de datos administrativos”<sup>122</sup>.*

56. En suma, los mecanismos de cálculo de los indicadores seleccionados, ya sea por la acumulación de eventos -en registros administrativos-, o por métodos estadísticos -como las encuestas-, dependen de la información para su cálculo. En términos generales, los indicadores de proceso o producto pueden medirse con registros administrativos que permitan evidenciar la puesta en marcha de las políticas públicas y evidenciar el progreso en la protección y garantía de un derecho. Por su parte, los indicadores de resultado, en la mayoría de los casos requieren conocer información de más de una variable, por lo que las encuestas o los censos se consideran de mayor pertinencia.

#### **2.4. Síntesis de los criterios de idoneidad para los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos**

57. En el seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**, esta Corporación reitera que la superación del ECI requiere evidenciar que la población desplazada goza de sus derechos de forma compatible con el orden constitucional. Para tal efecto, la medición de los IGED debe permitir identificar el nivel de avance en la garantía de los derechos de esta población, teniendo en cuenta su función sustancial e instrumental en el proceso de seguimiento.

57.1. La *función sustancial* de los indicadores está relacionada con su finalidad para hacer seguimiento y evaluación al cumplimiento de los objetivos de la política pública, en virtud de los resultados alcanzados en la garantía de los derechos de la población destinataria de la misma. Por lo tanto, los IGED deben sustentarse en el contenido de los derechos de la población desplazada.

De este modo, los indicadores deben permitir examinar: (i) el avance, estancamiento o retroceso en los derechos de la población desplazada<sup>123</sup>; (ii) el cumplimiento de los fines, objetivos y resultados esperados de la política pública<sup>124</sup>; (iii) la dimensión real de la demanda específica de la población que

<sup>121</sup> Basado en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>122</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. Op. Cit. P. 66.

<sup>123</sup> Autos 177 y 178 de 2005, y 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>124</sup> Autos 218 de 2006 y 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

requiere ser atendida<sup>125</sup>; (iv) el estancamiento o retroceso en los programas y componentes destinados a garantizar derechos de esta población<sup>126</sup>; y (v) la efectividad de la política pública<sup>127</sup>. Por lo anterior, los IGED deben ser instrumentos que permitan orientar los contenidos planteados en las herramientas de planeación a partir de los resultados que estos arrojen en relación con la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada.

57.2. Por su parte, la *función instrumental* de los indicadores se encuentra asociada a su carácter probatorio en el proceso de seguimiento a la superación del ECI. Por consiguiente, los IGED deben gozar de plena idoneidad para ser considerados un medio de prueba pertinente, adecuado, suficiente y coherente para dar cuenta del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada<sup>128</sup>.

De esta manera, la evidencia del nivel de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada debe estar soportada en mediciones de indicadores idóneos, como condición previa y necesaria para que el juez constitucional valore si los resultados alcanzados son suficientes para declarar superado el ECI.

58. Teniendo en cuenta la función sustancial e instrumental de los IGED, en su formulación se deben considerar, al menos, los siguientes pasos: (i) identificar el objetivo de la política pública, a través de la cual se busca satisfacer el derecho; (ii) definir el tipo de indicador a utilizar, que para los fines del proceso de seguimiento, pueden ser de resultado y de producto o proceso, teniendo en cuenta que todo indicador de producto debe tener un indicador de resultado asociado; (iii) formular o redactar el indicador a partir del contenido mínimo del derecho que se quiere medir, de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales del Estado; (iv) seleccionar indicadores que sean claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados; y (v) elaborar la ficha técnica del indicador, la cual debe proporcionar información suficiente sobre: (a) la descripción de la información que el indicador va a suministrar; (b) el universo en relación con el cual se mide el indicador y la unidad de análisis, como parámetro de referencia en relación con cual se mide el derecho; (c) la fórmula con la cual se realiza el cálculo del indicador, la técnica estadística empleada y la metodología (tipo de acumulación) con la cual se calcula el indicador; (d) la descripción de las variables del indicador, así como la fuente de información respectiva; (e) la periodicidad de la medición del indicador en la que se precise la frecuencia con la cual se actualiza la información; (f) el tipo de indicador; (g) la fecha de creación del indicador; (h) la línea de base; (i) el resultado; y (j) la descripción del avance alcanzado.

<sup>125</sup> Autos 177 y 178 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>126</sup> Autos 177 y 178 de 2005, 218 de 2006, y 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>127</sup> Autos 178 de 2005 y 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>128</sup> Como se indicó en esta sección, por *pertinencia* se entiende la correspondencia entre el contenido del derecho y el indicador formulado. La *adecuación* hace referencia a que el indicador provea información relevante sobre el avance, estancamiento o retroceso en la garantía del derecho. La *suficiencia* alude a que se puedan examinar los aspectos fundamentales del contenido del derecho. Por último, la *coherencia* se refiere a que estos deben guardar correspondencia con su función sustancial, la cual está asociada a la verificación de la garantía de los derechos de la población desplazada.

En relación con estos elementos, se debe observar especialmente la fuente de información de donde provienen los datos para el cálculo, así como su pertinencia y suficiencia para proveer la información que permita calcular el indicador que corresponda al derecho que se quiere medir.

## **2.5. Decisiones a adoptar correspondientes a esta sección**

59. Con el objetivo de examinar la idoneidad y de unificar los criterios para evaluar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, esta Sala Especial de Seguimiento en la parte resolutive de esta providencia:

59.1. Ordenará a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en conjunto con el director de la Unidad para las Víctimas, remita a esta Sala Especial un documento en el cual exponga si los indicadores presentados en el informe anual del Gobierno Nacional en 2018 se encuentran formulados de acuerdo con los criterios de idoneidad precisados en la presente sección. En consecuencia, deberá: (i) sustentar qué indicadores propuestos cumplen los criterios de idoneidad referidos; y (ii) presentar una propuesta para los derechos en los que se concluya que los indicadores no se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad, así como para aquellos sobre los que aún no se cuentan con indicadores formulados y/o medidos. En todo caso, en este análisis se debe privilegiar la selección de indicadores que permitan la comparabilidad con las líneas de base existentes, sin perjuicio del análisis de idoneidad que se debe efectuar sobre los indicadores actuales (**Orden Primera de este auto**).

En este sentido, el informe debe evidenciar que la formulación de los indicadores se deriva de un proceso en el que: (i) se identifican los objetivos de las políticas a través de la cual se busca satisfacer el derecho; (ii) se define el tipo de indicador en función de la información que puede aportar al proceso de seguimiento, sin perder de vista que para cada derecho debe plantearse al menos un indicador de resultado; (iii) la redacción del indicador se realiza a partir del contenido del derecho que se quiere medir; (iv) los indicadores seleccionados son claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados; y (v) cada uno de los indicadores cuenta con una ficha técnica en la que consta al menos la información señalada en la *sección 2.2.5* de este auto.

Este análisis debe ser presentado a la Sala Especial de Seguimiento y, a su vez, debe ser puesto a disposición de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo Noruego para los Refugiados para su análisis y observaciones (**Orden tercera de este auto**).

59.2. Solicitará al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República que, en el marco de sus competencias

constitucionales y legales, presenten a esta Sala Especial un análisis del informe remitido por el Gobierno Nacional. En concreto, este informe deberá contener: (i) el análisis de los indicadores que, en concepto del Gobierno Nacional, se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad; (ii) el examen de las propuestas remitidas por el Departamento Nacional de Planeación en aquellos casos donde se concluya que los indicadores no satisfacen los criterios contenidos en las **secciones 2 y 4** del presente auto; y (iii) una propuesta alternativa cuando, en su consideración, concluya que los indicadores propuestos no satisfacen los criterios de idoneidad **(Orden quinta de este auto)**.

Este informe deberá ser allegado a esta Sala Especial y se deberá remitir copias del mismo a la Unidad para las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados **(Orden cuarta de este auto)**.

59.3. Se invitará a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados, para que, de acuerdo con su experticia técnica, examinen la propuesta de indicadores presentados por el Gobierno Nacional. En tal sentido, se les invita a que presenten un informe que contenga: (i) el análisis de los indicadores que, en concepto del Gobierno Nacional, se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad; (ii) el examen de las propuestas remitidas por el Departamento Nacional de Planeación en aquellos casos donde se concluya que los indicadores no satisfacen los criterios contenidos en las **secciones 2 y 4** del presente auto; y (iii) una propuesta alternativa cuando, en su consideración, concluya que los indicadores propuestos no satisfacen los criterios de idoneidad **(Orden sexta de este auto)**.

59.4. Finalmente, esta Sala advertirá que el proceso de ajuste y armonización de los indicadores no puede derivar en una restricción a las medidas contempladas para avanzar en la superación del ECI, ni en el desconocimiento, retroceso o demora desproporcionada en la garantía de los derechos de la población desplazada **(Orden séptima de este auto)**.

60. Los elementos desarrollados en esta sección dan respuesta al primer problema planteado en la estructura de esta providencia, esto es: **los criterios de idoneidad que deben acreditar los IGED para que sean considerados un medio de prueba pertinente, adecuado, suficiente y coherente para dar cuenta del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada** -Primera etapa del análisis-.

61. Una vez verificada la idoneidad de los indicadores, la segunda etapa del análisis que realiza esta Sala, se concentra en el examen de los avances en la garantía de los derechos de la población desplazada a partir de los resultados de la medición de los IGED. En esta etapa, el análisis se realiza a partir de **los parámetros que orientan la valoración del juez constitucional**, estos son: (i) la garantía del principio de igualdad y no discriminación, (ii) la observancia del principio de progresividad y no regresividad, y (iii) el cumplimiento de los criterios de racionalidad en la política pública. Estos parámetros se precisarán a continuación.

### **3. Parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada a partir de los resultados de la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos**

62. Si bien la meta implícita de los IGED es la garantía plena de la totalidad de los derechos de la población desplazada, los derechos no pueden ser garantizados hasta el máximo nivel posible de forma inmediata, teniendo en cuenta que su garantía está mediada por la implementación gradual de la política pública para restablecer y garantizar los derechos de la población<sup>129</sup>. Sin embargo, esto no significa que se pueda desconocer el contenido de los derechos, el cual debe ser satisfecho en cualquier circunstancia, como se indicó en la **Sentencia T-025 de 2004** y como se reiteró en la primera sección de este auto.

63. En esta sección se abordarán los elementos cardinales que orientan la valoración del juez constitucional, los cuales deben ser observados en todo tiempo, pues la constatación de un avance efectivo debe permitir concluir que los derechos de la población desplazada se satisfacen bajo el principio de igualdad y no discriminación, el principio de progresividad y no regresividad y los criterios de racionalidad en la política pública, cuyos elementos se precisarán en esta sección en lo que concierne al proceso de seguimiento.

64. Así las cosas, a continuación se profundizará en los tres criterios señalados, a saber: (i) el derecho a la igualdad y no discriminación, como fundamento de los umbrales para determinar que se alcanza un estado de cosas ajustado al orden constitucional; (ii) el principio de progresividad y no regresividad, para examinar el avance y la sostenibilidad de los resultados alcanzados y; (iii) los criterios de racionalidad en la política pública para garantizar los derechos de la población desplazada, especialmente aquellos con un marcado contenido prestacional.

---

<sup>129</sup> En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, consideró que dada la magnitud del desplazamiento forzado en el país, no siempre se podría satisfacer el máximo nivel de la dimensión prestacional de los derechos constitucionales de la población desplazada. En este sentido, indicó que *“es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas”*. Fundamento jurídico III.9.

### 3.1. Derecho a la igualdad y no discriminación como fundamento constitucional de los umbrales para determinar que se alcanzó un estado de cosas ajustado al orden constitucional

65. El principio de igualdad y no discriminación orienta la definición de los umbrales para determinar si se alcanzó una situación acorde con el orden constitucional. Este principio-derecho carece de contenido material específico pues, *“a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”*<sup>130</sup>. De aquí se desprende la característica más importante de este principio y es su carácter relacional, el cual implica que su examen no se realiza en abstracto *“sino que presupone necesariamente una comparación entre dos o más situaciones fácticas, a partir de un criterio específico de diferenciación”*<sup>131</sup>.

66. Este mandato se sustenta en el artículo 13 Constitucional y se concreta a través de dos dimensiones: formal y material. La primera de ellas se refiere a la prohibición de establecer discriminaciones bajo criterios sospechosos, esto es, tratos desiguales sin justificación constitucional o tratos iguales a grupos en situaciones diferentes<sup>132</sup> y, la segunda, consiste en la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados, para lograr que la igualdad sea real y efectiva<sup>133</sup>.

67. En el seguimiento a la garantía de los derechos a la población desplazada, el principio a la igualdad y no discriminación se examina a través de dos tipos de análisis. El primero se encuentra referido a la igualdad de la

<sup>130</sup> Sentencia C-250 de 2012. M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>131</sup> Por lo tanto, *“para establecer una comparación se deben considerar los elementos que resulten pertinentes para el caso particular. Tales elementos “... se definen a partir del ámbito dentro del cual se da el problema de igualdad, lo que puede ser un asunto fáctico o normativo. (...)La igualdad es un criterio de distribución – sea de beneficios (autorizaciones, permisiones, inmunidades o prestaciones) o de cargas (obligaciones, prohibiciones o deberes)–. Tales beneficios y cargas están referidos a bienes o intereses (libertad, derechos, recursos, prestaciones, etc.). Las mismas necesidades de bienes, para que pueda hablarse de una situación de igualdad inicial, hace referencia, precisamente, a los beneficios o cargas sometidas a distribución. Si una persona persigue los mismos beneficios o es sometida a las mismas cargas, puede hablarse de igualdad respecto de necesidades de bienes”*. Sentencia C-017 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio.

<sup>132</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que *“para reconocer las discriminaciones negativas o desmejoras a que se alude entre unos sujetos respecto de otros, las medidas en cuestión deben: i) estar fundadas en criterios considerados como sospechosos (sexo, género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, orientación sexual) y ii) no estar justificadas plenamente como medidas que buscan alcanzar lo dicho, un fin imperioso que imponga la diferenciación, en el grado e intensidad más adecuados para lograr el resultado que se espera. Adicionalmente, iii) se debe producir un efectivo trato desigual en contra de una persona o colectividad y (iv) se debe configurar un perjuicio”* (Énfasis agregado). Sentencia T-143 de 2016.

<sup>133</sup> La Corte Constitucional, en la Sentencia C-609 de 2012, señaló que el derecho constitucional a la igualdad *“apareja un trato igual relacionado con los supuestos fácticos equivalentes, siempre que no existan fundamentos suficientes para darles una aplicación diferente y un mandato de tratamiento desigual que implica diferenciar situaciones diferentes y otorgar un desarrollo disímil, siempre que esta resulte razonable y proporcional a la luz de los principios constitucionales”*.

En este sentido, la Sentencia C-017 de 2015 precisó que la igualdad y no discriminación comprende cuatro mandatos: *“1. Trato idéntico a destinatarios en circunstancias idénticas; 2. Trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas circunstancias son enteramente diferentes; 3. Trato paritario a destinatarios cuyas similitudes sean más relevantes que sus diferencias; y 4. Trato diferenciado para quienes sus diferencias sean más relevantes que sus similitudes”*.

población desplazada en el acceso y goce efectivo de los derechos, en los términos dispuestos en la ley, de acuerdo con la naturaleza y el tipo de derecho. El segundo, se realiza a partir del análisis de la garantía efectiva de los derechos para sujetos que, en razón de condiciones de marginación, discriminación o exclusión, son protegidos especialmente por la Constitución y la ley.

68. El primer tipo de análisis consiste en verificar que la población desplazada no se encuentra en una situación de menoscabo o vulneración de sus derechos, que sea imputable a la misma condición del desplazamiento forzado, y no esté justificada. Para esto, se examina si la población desplazada tiene, al menos, el mismo nivel de protección efectiva de los derechos, en comparación con quienes sin ser desplazados, son titulares de los mismos.

Por tanto, para examinar que la población desplazada goza y puede ejercer materialmente sus derechos civiles y políticos, así como sus derechos económicos y sociales, se debe analizar el resultado de los indicadores, en comparación con la situación de los derechos de la población que presenta condiciones sociales y económicas similares. Por su parte, para determinar que no existen tratos diferenciados que no tienen una justificación constitucionalmente aceptable para las víctimas del desplazamiento forzado, se debe evaluar el nivel de garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación, en relación con el nivel de garantía de estos derechos para las otras víctimas de graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH<sup>134</sup>.

69. Para los derechos que se derivan de la condición de desplazamiento forzado no se efectúa un análisis relacional en estricto sentido, dado que no debe existir un criterio de diferenciación entre población desplazada para acceder a estos, salvo aquellos asociados a la situación de vulnerabilidad de grupos especialmente protegidos, o a la gradualidad y progresividad en la implementación de las medidas que permiten concretar los mismos, especialmente, cuando comprometen la subsistencia digna y son de aplicación inmediata.

70. En el proceso de seguimiento a la superación del ECI, el derecho a la igualdad es un elemento fundamental para determinar que la situación de protección y garantía de derechos de la población desplazada es compatible con el orden constitucional. En este sentido, en el **Auto 373 de 2016** se recordó que la declaratoria del ECI tuvo como fundamento la mayor situación de vulnerabilidad, marginalidad y discriminación de las personas desplazadas, en relación con el resto de población del país, como consecuencia del desarraigo y la falta de respuesta institucional para prevenir el desplazamiento, así como para garantizar que, una vez ocurrido, se mitigara la vulneración de sus derechos fundamentales. En consecuencia, esta Corporación ordenó garantizar a la población desplazada el mismo nivel de protección efectiva que al resto de

---

<sup>134</sup> Adicionalmente, en el Auto 116 de 2008, se indicó que para examinar el derecho a la igualdad y no discriminación, debía existir un indicador que permitiera analizar que ninguna persona deja de acceder a medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción o garantías de no repetición con base en criterios discriminatorios, o que no sean objetivos ni razonables.



la población colombiana, lo cual implica reconocer sus afectaciones particulares para proveer una respuesta institucional específica y diferenciada, en consideración a la situación de mayor vulnerabilidad.

De este modo, la Corte Constitucional concluyó que la respuesta estatal que permite alcanzar una situación acorde al orden constitucional demanda:

*“[Q]ue las personas desplazadas no enfrenten mayores situaciones de riesgo que el resto de la población colombiana (...). Esta evaluación implica, en consecuencia, realizar un análisis complejo que tenga en cuenta los distintos ejes a partir de los cuales se articula la situación de las personas desplazadas por la violencia, esto es: la situación de vulnerabilidad que la afecta de manera específica como consecuencia del desarraigo; la situación de riesgo que enfrenta, al igual que la generalidad de los ciudadanos colombianos, en términos de la garantía de sus derechos civiles y políticos, y la necesidad de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta que tales derechos se encuentran en riesgo o han sido menguados de una manera diferencial como consecuencia del desplazamiento forzado”<sup>135</sup>.*

71. En este orden de ideas, el **Auto 373 de 2016** definió *umbrales* para valorar el levantamiento del ECI, asociados a la naturaleza del derecho que se examina, su título jurídico, alcance y razón de ser<sup>136</sup>. Esto implica determinar si el derecho: (i) cobija a la población en razón de la situación de vulnerabilidad que genera el desplazamiento y la respectiva obligación estatal de acuerdo con la afectación específica (registro, atención humanitaria, retornos y reubicaciones y restitución de tierras); (ii) hace parte de la garantía de derechos civiles y políticos como la vida, seguridad e integridad personal, o de derechos económicos, sociales y culturales (educación, vivienda y generación de ingresos); (iii) integra el conjunto de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado (verdad, justicia y reparación). Lo anterior, teniendo en cuenta que los umbrales son puntos de referencia para determinar que se ha alcanzado un nivel de protección razonable de los derechos de acuerdo con su naturaleza y el contenido de protección de estos. Como lo advirtió este Tribunal, los umbrales con los cuales se evalúa la persistencia del ECI son susceptibles de mejora y ajustes, en el marco del diálogo entre los distintos actores que acompañan este proceso, teniendo en cuenta: (i) el contenido del

<sup>135</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (1.3.).

<sup>136</sup> En el Auto 119 de 2013 se definieron las diferencias a nivel “*institucional, del título, del alcance, y de la razón de ser, entre el conjunto de derechos que se fundamentan en la situación fáctica que atraviesa la población desplazada por la violencia, de una parte, y aquellos derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los que goza esa población por ser víctimas de un delito que implica una violación masiva a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de la otra*”. En la misma dirección, la Sala Plena de esta Corporación, tanto en sede de constitucionalidad como en unificación de tutela, ha resaltado las diferencias de título, alcance y razón de ser de los derechos de los que gozan las personas desplazadas por la violencia y las víctimas del conflicto armado. Así, la aplicación del “principio de distinción” implica diferenciar si el origen de la obligación radica en la atención de una situación de emergencia y vulnerabilidad, en la garantía de prestaciones sociales y económicas, o en el marco de las medidas a las que tienen derecho como parte de la justicia transicional, reiterando que no se pueden mezclar unas con otras. Ver Sentencias SU-234 del 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas); C-912 de 2013 (M.P. María Victoria Calle); C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla), entre otras.

derecho; y (ii) la garantía plena del derecho a la igualdad y no discriminación, en los términos señalados previamente.

72. Ahora bien, como se indicó previamente, el segundo tipo de análisis se relaciona con el examen de la garantía efectiva de los derechos de los grupos poblacionales más vulnerables dentro de la población desplazada, quienes son aquellos expuestos a riesgos diferenciados e impactos desproporcionados del conflicto armado y la violencia generalizada. En estos casos, el examen de la garantía de sus derechos, pasa por un análisis diferencial en el cual se debe verificar que estos se satisfacen efectivamente, por lo cual, resulta fundamental analizar la garantía de los derechos de los grupos de especial protección constitucional de forma desagregada, para poder identificar el nivel alcanzado en relación con el resto de la población desplazada. Por esta razón, los resultados de la medición de los indicadores deben aportar información pertinente y suficiente, para poder examinar que la edad, género, orientación sexual, pertenencia étnica o condición de discapacidad, no son elementos que determinan o restringen el disfrute material de los derechos por parte de quienes tienen una protección especial.

73. En este sentido, la valoración debe permitir examinar: (i) el grado de realización de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, en consideración a los riesgos acentuados e impactos desproporcionados del conflicto armado y la violencia sobre estos grupos poblacionales<sup>137</sup> y; (ii) la situación específica de la población desplazada en los territorios, teniendo en cuenta las competencias en cada nivel de gobierno, la capacidad institucional y financiera, así como el contexto particular de violencia y persistencia de vulneraciones a los derechos fundamentales de la población desplazada en determinadas regiones o zonas. En consecuencia, se debe tener en cuenta la capacidad de desagregación de los datos empleados en la medición de los IGED, para poder examinar la situación de los grupos más vulnerables o la garantía de sus derechos en contextos determinados, con el objetivo de identificar los niveles de protección alcanzados, y adoptar medidas para superar deficiencias o vacíos en la protección efectiva de los mismos.

74. Concretamente, en relación con el grado de realización de los derechos de *sujetos de especial protección constitucional*, este Tribunal ha reiterado que los IGED deben dar cuenta de la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA); las mujeres; los pueblos indígenas; las comunidades afrodescendientes; las personas mayores; las personas con discapacidad; y las personas con identidades género y orientaciones sexuales diversas. Así las cosas, cuando los indicadores no permitan realizar este análisis, no es posible concluir que estos

---

<sup>137</sup> Sobre la protección especial que se deriva a los riesgos acentuados e impactos desproporcionados de la violencia y el conflicto armado en los niños, niñas y adolescentes; mujeres; pueblos indígenas; comunidades afrodescendientes; personas mayores; personas en condición de discapacidad y personas con orientaciones sexuales diversas, la Corte Constitucional se ha referido en diferentes providencias, tales como: los Autos 251 y 092 de 2008; 004, 005 y 006 de 2009; 098 de 2013; 266 y 737 de 2017; y 765 de 2018.

gozan de total idoneidad, en la medida que no son suficientes para dar cuenta de la garantía de los derechos de la población desplazada en su conjunto<sup>138</sup>.

En consecuencia, el examen de los derechos específicos para cada grupo poblacional deberá realizarse de acuerdo con lo dispuesto en cada uno de los autos que ordenan medidas diferenciales para la protección de los derechos de los sujetos de especial protección, así: (i) **Auto 737 de 2017**, para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado<sup>139</sup>; (ii) **Auto 266 de 2017**, en lo relacionado con los derechos territoriales, a la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes<sup>140</sup>; y (iii) **Auto**

---

<sup>138</sup> Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 81.2. En este mismo sentido, en el Auto 233 de 2007, la Corte hizo énfasis en la necesidad de adoptar un enfoque diferencial en la formulación de los indicadores. Al respecto, aclaró que si bien el Gobierno incluyó algunos indicadores sectoriales que hacían referencia a los sujetos de especial protección constitucional, estos no evidenciaban “una consideración sistemática para todos los derechos de la población desplazada ni en relación con todos los componentes de atención que demuestre una instrumentalización adecuada del elemento diferencial”. Por lo anterior, la Corte concluyó que aun cuando algunos de los indicadores pudieran reflejar el enfoque diferencial, la ausencia de este no permitía concluir que estos fueran pertinentes, adecuados o suficientes.

Este vacío persistió en la propuesta de los indicadores propuestos y ajustados por el Gobierno, como lo señaló esta Corporación en el Auto 116 de 2008. No obstante, la Corte decidió que, debido a la urgencia de contar con indicadores que reflejaran la incorporación del enfoque diferencial, y ante la ausencia de una propuesta que permitiera superar este vacío, acogió los indicadores propuestos por el Gobierno y la Comisión de Seguimiento. Por otra parte, la citada providencia, advirtió que en ninguna de las propuestas del Gobierno ni de la Comisión de Seguimiento se incluyeron indicadores asociados a las personas mayores y personas con discapacidad. Por lo anterior, ordenó aplicar los indicadores generales adoptados, en tanto fuera adoptada una decisión definitiva en esta materia.

Finalmente, en materia de indicadores con enfoque de género, el Auto 092 de 2008 dispuso que se adoptaran aquellos que se encontraran basados en el goce efectivo de los derechos vulnerados por los riesgos de género en el marco del conflicto armado, así como por el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en las mujeres. Estos indicadores debían ser armonizados con la batería de indicadores adoptada en el Auto 116 de 2008.

<sup>139</sup> Ver orden tercera: “**ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística que elaboren y presenten a esta Sala Especial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un documento que contenga el plan de trabajo para la construcción de una línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales reiteradas en esta providencia, sobre la cual sea posible verificar que los impactos de las medidas adoptadas por las entidades concernidas, se traducen en una mejora significativa del goce efectivo de los derechos fundamentales de esta población. \\\ Este plan deberá contener: (i) el cronograma de cumplimiento cuya ejecución no podrá ser superior a un (1) año contado a partir de la entrega del plan de trabajo a esta Sala Especial, al término del cual deberá presentar los resultados del levantamiento de la línea base; (ii) los responsables y las tareas específicas para la elaboración de este ejercicio de medición; y (iii) los indicadores de resultado y de impacto que serán utilizados para la valoración del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado**” (Énfasis agregado). Auto 737 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>140</sup> Ver orden tercera: “**ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación que, con la participación de los órganos de control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado: (i) analicen si actualmente los sistemas de información utilizados para capturar información sobre la población desplazada y caracterizarla, cuentan con variables o identificadores lo suficientemente robustos para diseñar indicadores relacionados con el goce efectivo de derechos de la población étnica; y (ii) realicen un análisis de la suficiencia, pertinencia y adecuación de los indicadores étnicos existentes y consoliden una batería de indicadores a medir por parte de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; (iii) que permita evaluar los avances, estancamientos y retrocesos de la respuesta estatal respecto al goce efectivo de los derechos territoriales, a la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. El documento referenciado deberá ser allegado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a seis (6) meses, contado a partir de la comunicación de la presente providencia**”. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

**765 de 2018**, para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>141</sup>.

75. Por su parte, en relación con el examen sobre la garantía de los derechos de la población desplazada desde una *perspectiva territorial*, esta Corporación establecieron que la batería de los IGED debe permitir aplicar y desagregar la información por territorios, haciendo especial énfasis en la garantía de los derechos en lugares donde vive y se concentra la población desplazada. Este examen no puede estar desligado del análisis de la coordinación entre las entidades del nivel nacional, y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre el nivel central y el territorial<sup>142</sup>.

Por lo tanto, es necesario que la medición de los indicadores se desagregue a nivel territorial para evaluar la efectividad de los instrumentos y herramientas de planeación de las entidades territoriales, bajo las cuales se hacen operativos los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en los términos del Decreto 2460 de 2015<sup>143</sup>. En este orden de ideas, la evidencia de la coordinación de la nación con los gobiernos locales se debe traducir en los resultados de la garantía de los derechos de la población en los territorios, especialmente los más afectados por los fenómenos que causan en mayor medida el desplazamiento forzado.

### **3.2. Principio de progresividad y no regresividad en la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada**

76. El principio de progresividad y no regresividad implica que se debe avanzar en la cobertura efectiva de las facetas prestacionales de derechos constitucionales, toda vez que estas demandan que el Estado adopte acciones, entre las cuales se encuentran tomar medidas concretas e implementar políticas

---

<sup>141</sup> Ver orden novena: “*SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Directora de la Unidad para las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación, presentar un documento en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta auto, donde se informe a esta Sala Especial de Seguimiento la forma en que superarán las deficiencias en materia de seguimiento a la política pública dispuesta para la población desplazada menor de edad. En concreto, se deberá explicar a la Corte Constitucional de qué manera los menores de edad son incluidos en las mediciones de goce efectivo y de cómo los indicadores -formulados o en estructuración- responden al enfoque diferencial etario*”. Auto 765 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>142</sup> En este sentido, el Auto 178 de 2005 dispuso que debían adoptarse tres categorías de indicadores, los cuales correspondían a: (i) indicadores de resultado en relación con la coordinación nacional de los componentes de la política pública; (ii) indicadores de coordinación de las entidades territoriales en desarrollo de los componentes de la política pública; (iii) indicadores específicos para cada uno de los componentes de la política pública a cargo de las entidades encargadas de atender a la población desplazada. En relación con el análisis de la articulación interinstitucional, el Auto 233 de 2007 indicó que en los indicadores propuestos por el gobierno, se presentaba una falencia relacionada con la ausencia de instrumentos que evidenciaran: (i) la coordinación entre las entidades del nivel nacional, y (ii) la coordinación entre el nivel central y el nivel territorial. A su vez, en el Auto 116 de 2008 se concluyó que para examinar la garantía de derechos desde una perspectiva territorial, “tanto el Gobierno como la Comisión de Seguimiento proponen que la batería de indicadores adoptada se desagregue y aplique por igual en el ámbito territorial”. Al respecto, la Corte precisó que esta propuesta no excluye el examen que se debe realizar sobre la superación de falencias administrativas y la destinación de recursos para la población desplazada en el nivel territorial.

<sup>143</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2° del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

públicas para asegurar el goce efectivo de los derechos<sup>144</sup>. Por tanto, las facetas prestacionales de los derechos deben ampliarse de manera gradual, conforme a la capacidad económica e institucional del Estado<sup>145</sup>, la cual se debe analizar en el momento de adoptar políticas públicas encaminadas a la realización de los mismos.

77. Las facetas prestacionales de los derechos, por regla general, requieren de un desarrollo legislativo y administrativo dado que es necesario que el Estado adopte decisiones sobre la distribución de recursos de manera previa, para que estas puedan ser exigidas por vía judicial<sup>146</sup>. No obstante, **existen obligaciones prestacionales que son de aplicación inmediata**<sup>147</sup>, “*toda vez que son contenidos mínimos e irrenunciables de protección que el Estado y la sociedad en su conjunto, no pueden dejar de respetar, proteger y garantizar*”<sup>148</sup>. Esto implica que pueden ser exigidas por vía de tutela en los casos que comprometan el goce del derecho fundamental<sup>149</sup>.

En relación con los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas desplazadas, la Corte Constitucional en la **Sentencia T-025 de 2004**, concluyó que “*no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento*”<sup>150</sup>. Sin embargo, precisó que los derechos mínimos de la población desplazada deben ser satisfechos en cualquier circunstancia, dado que se encuentran relacionados con la subsistencia digna de las personas.

---

<sup>144</sup> Al respecto, esta Corporación en la Sentencia T-302 de 2017 señaló que “*Se debe tener en cuenta que las dimensiones y facetas prestacionales de algunos derechos pueden ser superiores, pero esta diferencia es de grado y no conceptual, las facetas prestacionales dependen también de contexto fáctico que se tenga. // Esta clasificación es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, que en materia de derechos civiles y políticos sostiene que los Estados deben respetar y garantizar los derechos, y en relación con ciertos derechos económicos, sociales y culturales señala que estos deben “respetar, proteger y realizar” respetar, proteger y cumplir, o “respetar, proteger y aplicar”. Dichas categorías reflejan que, también en el plano internacional, todos los derechos humanos tienen una faceta negativa o de abstención y una positiva o de acción de parte del Estado*”. (Énfasis agregado). M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

<sup>145</sup> Sentencia T-524 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>146</sup> Sentencia T-428 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>147</sup> Por mandato expreso de la Constitución o por normas incorporadas al bloque de constitucionalidad, pues demandan una acción estatal inmediata debido a “*la gravedad y urgencia del asunto*”, por ser “*imprescindibles para la garantía de la dignidad humana*”, o por existir una norma constitucional expresa. Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

<sup>148</sup> En la Sentencia T-302 de 2017, esta Corporación precisó: “*Por supuesto, se insiste una y otra vez, la Corte no es competente para indicar los planes específicos que deben formularse e implementarse para superar el estado de cosas inconstitucional. Esa tarea corresponde a los órganos elegidos en democracia y dotados con la capacidad técnica para formular y ejecutar las políticas públicas. En tal medida, la precisión acerca de la definición de los objetivos y metas a seguir, corresponde también a los hacedores de la política pública. Sin embargo, es preciso que esta Sala identifique los fines y objetivos constitucionales mínimos que deberán ser tenidos en cuenta, sea cual sea la política que se adopte. Se trata de reglas y principios constitucionales básicos que deben atenderse necesariamente, so pena de desconocer el principio de supremacía constitucional, que asegura el sometimiento de cualquier ejercicio del poder al imperio de la Carta Política*”. Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

<sup>149</sup> Además de satisfacer los requisitos de procedibilidad de dicha acción.

<sup>150</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico III.9.

78. Por su parte, esta Corporación precisó que las obligaciones de aplicación gradual y programática se rigen por el principio de progresividad. Este principio demanda el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

“(i) la *satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección*; (ii) el deber de observar el *principio de no discriminación* en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de *adoptar medidas positivas, deliberadas, y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal*; y (iv), la *prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos*<sup>151</sup>”<sup>152</sup>. (Énfasis agregado).

79. En consonancia con lo anterior, en la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional reiteró las implicaciones del *principio de Estado Social de Derecho*, asociado al rol que tiene el juez constitucional en la identificación de los alcances de las facetas prestacionales de los derechos sociales, así como en la definición de los deberes específicos de las autoridades para corregir las desigualdades sociales y proteger especialmente a las personas que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

80. En virtud de este principio, de acuerdo con lo señalado por esta Corporación, se derivan dos tipos de deberes para el Estado. El primero, consiste en adoptar e implementar medidas positivas para lograr la igualdad real de condiciones y oportunidades, a través de lo cual, se debe dar cumplimiento a la obligación constitucional de garantizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en aplicación de la *cláusula de erradicación de las injusticias presentes*. El segundo deber, consiste en abstenerse de adelantar medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conlleven a acentuar las condiciones de exclusión o marginación que se pretenden corregir, y por tanto, se restrinja el avance gradual y progresivo en la garantía de estos derechos<sup>153</sup>.

<sup>151</sup> El contenido del principio de progresividad en el ámbito interno ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en un amplio número de pronunciamientos. Ver: Sentencias C-1165 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1489 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-981 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-038 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1318 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa; SV Luis Ernesto Vargas Silva), C-629 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-372 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). También constituye un criterio de interpretación relevante en la materia, la Observación General Nro. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sobre el alcance de las obligaciones estatales en la aplicación del PIDESC.

<sup>152</sup> Sentencia T-524 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>153</sup> En este sentido, este Tribunal señaló que “[cuando] el Estado omite sin justificación constitucionalmente aceptable tomar medidas frente a la marginación que sufren algunos miembros de la sociedad, y se verifica que la inhibición viola un derecho constitucional fundamental, la función del juez será ‘no la de remplazar a los órganos del poder público incursos en la abstención, sino la ordenar el cumplimiento de los deberes del Estado’. En el caso de la población desplazada para asegurar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, la respuesta del Estado ha de comprender acciones positivas lo cual pone de relieve la faceta prestacional que, unida a su dimensión de defensa contra la arbitrariedad, tienen todos los derechos cuya vulneración llevó a la Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional”. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sección 8.1.

81. En este orden de ideas, en materia de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional determinó que, a pesar de la limitación de recursos, existen cuatro condiciones que son aplicables en todos los derechos que tengan una marcada dimensión prestacional, dadas las condiciones específicas en las que se encuentran sus titulares: (i) prohibición de discriminación; (ii) necesidad de que la medida, en el evento en que se disminuya la protección del derecho, sea aplicada luego del examen de alternativas y que estas sean inviables o insuficientes; (iii) condición de avance futuro hacia la plena realización del derecho; y (iv) prohibición de desconocer *elementos mínimos de satisfacción del núcleo básico de protección* del derecho, que permita la supervivencia digna. Por último, indicó que *“el goce efectivo de los derechos de fuerte contenido prestacional - como los derechos sociales- depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización”*<sup>154</sup>.

82. En suma, en materia de garantía de las facetas prestacionales de los derechos de la población desplazada, el Estado debe adoptar políticas encaminadas a la realización progresiva del derecho y abstenerse de limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías y reconocidas.

### **3.2.1. Adopción de un plan de acción para ampliar el contenido prestacional de los derechos**

83. Este Tribunal señaló que las obligaciones de cumplimiento progresivo se encuentran mediadas por la adopción de un plan de acción o un programa que permita la ampliación de los contenidos prestacionales de los derechos, encaminado a asegurar su logro efectivo<sup>155</sup>. Al respecto, precisó que:

*“La Constitución no ordena que las facetas prestacionales de los derechos se cumplan plenamente al primer día de vigencia de la norma, sino que permite el avance progresivo, de acuerdo con las limitaciones técnicas, humanas y presupuestales de cada entidad pública. De esta forma se reconcilian los imperativos morales de la carta de derechos con las realidades de la escasez de recursos. Sin embargo, en los casos en que el Estado decide avanzar por pasos en la garantía de los derechos, este debe al menos tener un plan para hacerlo y dicho plan debe tener algunas condiciones básicas de racionalidad. Dichas condiciones no permiten a la Corte juzgar ni pronunciarse sobre la orientación de la política pública o sobre su contenido, pero sí sobre su existencia y su razonabilidad”*<sup>156</sup>. (Énfasis agregado).

<sup>154</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sección 8.1.

<sup>155</sup> Sentencia C-767 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>156</sup> Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

84. En la **Sentencia T-531 de 2017**<sup>157</sup>, la Corte Constitucional señaló los elementos básicos que debe contener el plan de acción. A continuación se sintetiza su contenido:

- i. El plan debe estar encaminado a garantizar progresivamente la faceta prestacional de un derecho fundamental, con el objetivo de que se pueda asegurar el goce efectivo del derecho. En relación con la formulación del plan de política pública, la Corte Constitucional planteó que “[es] lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo”<sup>158</sup>.
- ii. El plan debe ser público, escrito y estar disponible para las personas que quieran conocerlo, especialmente para aquellas quienes se garantizará la protección de su derecho a través del mismo.
- iii. El plan debe tener límites temporales razonables, puesto que no puede ser indefinido, y su implementación no puede demandar un tiempo excesivo que equivalga a la no garantía de la faceta prestacional del derecho.
- iv. El plan debe estar orientado a garantizar efectiva y materialmente el derecho, puesto que el orden constitucional vigente persigue la protección material de los derechos, por lo cual no se limita a la adopción de medidas legales o administrativas.
- v. La política pública con la cual se persigue el goce efectivo de un derecho debe avanzar sosteniblemente, de forma que mantenga los logros alcanzados y consiga nuevos logros en la garantía del mismo.
- vi. Debe garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación en la implementación de la política pública<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> En la Sentencia T-531 de 2017 la Sala Octava de Revisión de Tutelas analizó la necesidad que las políticas públicas relacionadas con la asignación de subsidios de vivienda tengan un enfoque diferencial que incluya a las personas víctimas de la violencia de género. En esta sentencia, se planteó que este enfoque era un mecanismo idóneo para asegurar la igualdad material de la población vulnerable, dado que se otorga un trato diferente a quienes son diferentes, con el objetivo de hacer efectivos los derechos de personas vulnerables. En relación con el derecho a la vivienda digna, la Corte señaló que “cuando de una política pública depende el goce de un derecho fundamental y el Estado no ha desplegado ninguna acción tendiente a garantizar el derecho, siendo deber de este por el carácter de progresividad de los derechos, se estaría aceptando situaciones contrarias a los mandatos constitucionales. En ello no solo incurren quienes hayan omitido llevar a cabo el diseño de una política pública, sino también aquellos que adoptaron la política pero no implementaron las acciones mínimas o estas fueron insuficientes para asegurar la garantía efectiva del derecho.//Las facetas prestacionales de los derechos fundamentales tienen un contenido exigible, pues debe existir “un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando”. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>158</sup> Sentencias T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-531 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>159</sup> No obstante, “debido a las complicaciones que puede tener una administración, se puede excluir a un tipo de población, sin que ello implique discriminar a ciertos grupos sociales. Pues todas las acciones llevadas a cabo deben tener en cuenta el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política. Con relación a lo anteriormente expuesto, esta Corte dispuso que: ‘el Estado deberá prestar una ayuda especial a



- vii. Debe facilitar la participación, puesto que *“atendiendo a la jurisprudencia constitucional, no puede existir un plan que no permita la participación, o que permitiéndola sea intrascendente”*.
- viii. El plan se debe estar implementando, aunque no tiene que haber culminado. Al respecto, esta Corporación indicó que:

*“Es pues inaceptable constitucionalmente no sólo la ausencia de políticas en estas materias, sino que a pesar de existir un plan o programa, éste (i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”<sup>160</sup>.*

### 3.2.2. Prohibición de regresividad

85. El principio de progresividad entraña como prohibición correlativa, el *principio de no regresividad*, el cual pretende evitar retrocesos injustificados en las facetas progresivas de los estándares de protección obtenidos, por cuanto se encuentra prohibido disminuir los niveles de cumplimiento alcanzados, salvo que exista una debida justificación<sup>161</sup>. Puntualmente, en la **Sentencia C-630 de 2011**, la Sala Plena recordó que una medida se considera regresiva: *“(1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho”<sup>162</sup>.*

86. En suma, en la valoración de los resultados de los IGED se examina la progresividad y no regresividad en la garantía de los derechos del universo de la población desplazada, teniendo en cuenta que estos deben tener la capacidad de medir a través del tiempo la realización progresiva de los derechos (en especial para los *derechos económicos, sociales y culturales*), así como la

---

*aquellas personas que por su condición (sujetos de especial protección constitucional) o por su situación (personas en relación de sujeción), merecen una atención y protección reforzada de sus derechos”*. Sentencia T-531 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>160</sup> Sentencia T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>161</sup> Esta prohibición está relacionada con el *principio de interdicción de arbitrariedad*, en razón del cual, *“si un Estado se compromete en el orden internacional y constitucional a ampliar gradualmente la eficacia de algunas facetas prestacionales de los derechos constitucionales, resulta arbitrario que decida retroceder en ese esfuerzo de manera deliberada”*. Sentencia T-524 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>162</sup> En relación con el último elemento se señaló que *“la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad). Frente a esta última hipótesis, es relevante recordar que tanto la Corte Constitucional como el Comité DESC han considerado de manera expresa, que la reducción o desviación efectiva de recursos destinados a la satisfacción de un derecho social, cuando no se han satisfecho los estándares exigidos, vulnera, al menos en principio, la prohibición de regresividad”*. Sentencia C-630 de 2011. M.P. María Victoria Calle.

mejora en el estándar de protección de los mismos (en el caso de los *derechos civiles y políticos*), y la *no regresión* en los niveles alcanzados en su protección.

### 3.3. Criterios de racionalidad en la política pública para garantizar los derechos de la población desplazada

87. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional determinó que las políticas públicas que tengan por propósito la garantía de derechos con contenido prestacional deben orientarse por *criterios de racionalidad mínima*, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 Superior. En consecuencia, las políticas públicas deben ser: (i) *transparentes*, en el entendido de que las prestaciones que deban ser garantizadas sean públicas y se conozca quienes son los responsables de asegurarlas; (ii) *serias*, lo cual implica que cuando una política pública se encuentra articulada en una ley o un decreto, se debe respetar su fuerza normativa, por lo que es necesario que se defina el alcance de los derechos reconocidos, y se precise el contenido de las obligaciones del Estado; y (iii) *coherentes*, por lo cual, si el Estado desarrolla un derecho prestacional en una ley, debe apropiarse los recursos y disponer de la capacidad institucional requerida para su garantía. Esto se traduce en la *“concordancia entre, de un lado, lo que ‘promete’ el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas”*<sup>163</sup>.

88. En virtud de lo anterior, la adopción de instrumentos jurídicos que articulen una política pública encaminada a garantizar efectivamente derechos constitucionales, faculta al juez de tutela a ordenar las medidas necesarias para que se respeten los criterios de racionalidad mínimos, enunciados previamente.

89. Al respecto, este Tribunal señaló que uno de los elementos que se examinan en la superación del ECI es la evidencia de que las políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos constitucionales de los desplazados, bajo una orientación racional, conducen efectivamente al goce efectivo de sus derechos<sup>164</sup>. Específicamente, en el **Auto 373 de 2016** se indicó que las disposiciones relacionadas con los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, deben encontrarse acorde con los principios y valores de la Constitución y que los avances, estancamientos o retrocesos en esta materia, deberán determinarse a partir de los principios de racionalidad, en tanto la garantía de este conjunto de derechos debe ser transparente, seria y eficiente, de forma que exista coherencia entre los compromisos adquiridos por vía legal y administrativa y la capacidad institucional y presupuestal destinada a satisfacerlos.

<sup>163</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>164</sup> Al respecto, este Tribunal precisó que *“no podría admitirse que una política pública es idónea y eficaz en la protección de la población desplazada, si por otro lado no conduce a un goce efectivo de derecho”*. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 28.

### 3.4. Síntesis de los parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada, a partir de los resultados de la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos

90. El análisis de la medición de los IGED se encuentra soportado en tres elementos cardinales: (i) la igualdad y no discriminación; (ii) la progresividad y no regresividad; y (iii) los criterios de racionalidad en la política pública.

91. El *derecho a la igualdad y no discriminación* se examina bajo dos tipos de análisis relacionales, a saber: (i) el acceso y goce material de los derechos; y (ii) la garantía efectiva de los derechos de los grupos poblacionales más vulnerables dentro de la población desplazada.

91.1. En el primer tipo de análisis se debe examinar el grado de realización del derecho en relación con un determinado umbral que permita identificar si la población desplazada accede materialmente, en al menos los mismos niveles, a los derechos de los que son titulares los ciudadanos en general; así como las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos por hechos diferentes al desplazamiento forzado. Por tanto, los *umbrales* de constatación, al tener como fundamento el derecho a la igualdad y no discriminación, permiten inferir que el desplazamiento no es la condición por la cual se pone en riesgo o se vulnera la garantía efectiva de los derechos.

91.2. En el segundo tipo de valoración, se requiere examinar el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada desde un análisis: (i) *sensible al enfoque diferencial*, esto es que tenga en cuenta las condiciones particulares de los sujetos de especial protección constitucional y, en consecuencia, permita que el examen desagregado de los derechos por cada grupo poblacional pueda identificar cómo se encuentran estos sujetos en relación con el resto de la población desplazada, sin desconocer el examen de los derechos específicos para cada sujeto de especial protección constitucional (i.e. el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en el marco del seguimiento a los **Autos 004 de 2009** y **266 de 2017**). Además, este análisis debe adelantarse (ii) de acuerdo con la *perspectiva territorial*, de tal forma que permita que la medición de los IGED incorpore los niveles de satisfacción de los derechos en cada territorio o región y, adicionalmente, dé cuenta de la coordinación entre las entidades del nivel nacional, y entre estas y las autoridades del nivel territorial.

92. El *principio de progresividad y no regresividad* en las medidas implementadas para garantizar los derechos de la población desplazada está relacionado con: (i) la satisfacción de los niveles mínimos de protección del derecho; (ii) la observancia del principio de no discriminación; (iii) la prohibición de retroceder en la protección de los derechos sin una justificación constitucional imperiosa; y (iv) la ampliación de los contenidos prestacionales de los derechos, mediada por la adopción de un plan de acción o programa con condiciones básicas de racionalidad, que permita asegurar su logro efectivo. Este plan o programa debe ser público; tener unos límites temporales

razonables; estar orientado a avanzar sosteniblemente en la política pública con la que se quiere garantizar el derecho; y debe asegurar el derecho a la igualdad y no discriminación en la implementación del mismo.

De conformidad con lo anterior, para examinar el principio de progresividad y no regresividad es necesario analizar los resultados de la medición de los IGED en relación con la línea de base. La progresividad, en tal sentido, se debe evaluar bajo un análisis que considere la evolución de los niveles de la garantía del derecho, teniendo como referente la variable *tiempo*. Bajo este entendido, los resultados alcanzados en la garantía del derecho deben ser examinados en relación con: (i) el periodo de referencia de la medición, y (ii) el resultado acumulado, teniendo en cuenta el universo total de víctimas actual al que se le debe garantizar el derecho. Lo anterior, tiene por objeto examinar la sostenibilidad de las medidas y los niveles de avance en la protección y garantía de los derechos de la población desplazada.

93. Por último, el examen de la garantía de los derechos con facetas de marcado contenido prestacional debe ser analizado bajo los ***criterios de racionalidad mínima de la política pública***. En virtud de estos criterios, se debe constatar que las políticas públicas sean: (i) *transparentes*, en tanto que las prestaciones a garantizar deben ser públicas; (ii) *serias*, lo cual implica que se debe respetar la fuerza normativa de las obligaciones del Estado dispuestas en las leyes o decretos; y (iii) *coherentes*, esto es, que lo dispuesto en la ley corresponda a los recursos y a la capacidad institucional requerida para la garantía del derecho. Este análisis, como se señaló, debe realizarse de forma especial para los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

### **3.5. Decisiones a adoptar correspondientes a esta sección**

94. A partir de las conclusiones contenidas en este acápite, en la parte resolutoria de esta providencia se adoptarán decisiones dirigidas a precisar el contenido de los informes que debe presentar el Gobierno Nacional, a partir del año 2020; así como de la información suministrada por los organismos de control del Estado, en el marco del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado; así:

94.1. Sobre el contenido que deben desarrollar los informes anuales presentados a partir del año 2020, se ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que, en calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, garantice que los informes presentados por el Gobierno Nacional contengan el análisis de los parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada a partir de los resultados de la medición de los IGED, desarrollados en esta sección. En concreto, los informes deberán dar cuenta de la siguiente información:

*En relación con la garantía de los derechos a la igualdad y no discriminación*

- i. El estado de la garantía de los derechos de la población desplazada, en relación con la situación de la población que sin ser víctima del desplazamiento también es titular de los derechos que son objeto de examen en el proceso de seguimiento (derechos civiles y políticos, derechos sociales y económicos, derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos).
- ii. El nivel de avance en la garantía de los derechos asociados a la situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que no debe existir un criterio de diferenciación entre la población desplazada para acceder a estos derechos, salvo aquellos casos relacionados con la situación de vulnerabilidad de grupos especialmente protegidos, o la gradualidad y progresividad en la implementación de las medidas que permiten concretar los mismos.
- iii. Las condiciones para mantener o mejorar el resultado en relación con los niveles de protección alcanzados.
- iv. Los niveles de garantía de los derechos para sujetos de especial protección constitucional, de manera desagregada.
- v. El grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada desde una perspectiva territorial. Para esto último, deberá considerar, las competencias que tiene cada nivel de gobierno, así como la capacidad institucional diferenciada por los territorios.

*Para el análisis de los principios de progresividad y no regresividad*

- i. El nivel de avance en la garantía de los derechos en el periodo de referencia, en relación con el universo total de población desplazada al que se le debe garantizar el derecho (resultado del periodo examinado).
- ii. El nivel de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada en relación con el universo total de víctimas actual al que se le debe garantizar el derecho (resultado acumulado).

Lo anterior tiene por objetivo que en la valoración de los resultados de los IGED se pueda examinar si se presentan retrocesos en la garantía de los derechos de la población desplazada, teniendo en cuenta el tipo de derecho que se analiza y el universo de la población que es titular del mismo.

*En relación con los criterios de racionalidad mínima de la política pública*

- i. Los recursos dispuestos y ejecutados de acuerdo con los criterios de programación establecidos (metas, programas y proyectos, discriminando gasto de inversión y funcionamiento).

- ii. Los avances alcanzados de acuerdo con el nivel de garantía de derechos que se pretendía alcanzar.
- iii. Los ajustes implementados para asegurar que los recursos dispuestos para cada programa y componente sean administrados y ejecutados de manera eficiente y tengan el mayor impacto posible en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la valoración de la garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, y en especial de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral, los resultados de la medición de los IGED deben evidenciar la coherencia entre las obligaciones adoptadas por el Estado en esta materia, y los recursos efectivamente dispuestos para cumplirlas. Esto, sin perder de vista que es a partir de la titularidad de los derechos que se debe identificar el universo de víctimas a atender y, en consecuencia, se deben disponer recursos suficientes para cumplir de forma coherente las obligaciones del Estado asociadas a la garantía de los derechos de la población desplazada (**Orden décima segunda de este auto**).

94.2. En consonancia con lo anterior, se solicitará al Contralor General de la República que, de conformidad con lo dispuesto en la orden séptima del **Auto 219 de 2011**, informe a esta Sala Especial de Seguimiento los resultados sobre la vigilancia fiscal de carácter especial a los recursos destinados a la garantía de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado (**Orden décima tercera de este auto**).

95. Desarrollados los criterios mínimos de idoneidad, así como los parámetros para la valoración de los IGED, esta Sala Especial abordará el contenido de los derechos de la población desplazada sobre los que se concentra el seguimiento a la superación del ECI declarado en materia de desplazamiento forzado, dado que como se indicó de manera reiterada en la sección 1 (*supra*), la formulación de los IGED debe tener como eje central el examen de la satisfacción de los derechos.

#### **4. Contenido de los derechos para orientar la formulación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada**

96. Los resultados de la medición de los IGED permiten valorar el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Por esta razón, su formulación debe tener como punto de partida la identificación de los titulares del derecho, la extensión de la obligación y los responsables de su garantía.

En esta sección se aborda el contenido de los derechos sobre los cuales esta Sala Especial concentra su seguimiento, con el objetivo de enmarcar el análisis que se debe realizar para la formulación de los IGED en el proceso de seguimiento y evaluación a la superación del ECI. La identificación del contenido de los derechos se sustenta en: (i) las obligaciones constitucionales y

legales del Estado en materia de protección, atención, asistencia y reparación a la población desplazada; (ii) los pronunciamientos de este Tribunal sobre el contenido y alcance de estos derechos en sentencias de constitucionalidad y de tutela; y (iii) los autos de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado.

97. El contenido de este aparte tiene un carácter eminentemente enunciativo e indicativo y no constituye un catálogo taxativo de las obligaciones del Estado para proteger y garantizar los derechos de la población desplazada. En este sentido, no se definen núcleos esenciales de derechos fundamentales ni se delimitan las obligaciones del Estado en materia de desplazamiento forzado.

98. Teniendo en cuenta las consideraciones previas, a continuación se presenta el contenido de los derechos sobre los cuales esta Sala Especial concentra su seguimiento, en el siguiente orden: (i) derechos asociados a la situación de desplazamiento forzado (derechos a la subsistencia mínima, retornos y reubicaciones, y protección de predios y restitución de tierras); (ii) derechos que la población desplazada comparte con el resto de la población colombiana (vida, libertad, integridad y seguridad, educación, generación de ingresos y vivienda); y (iii) derechos de las víctimas de desplazamiento forzado (verdad, justicia y reparación en lo relacionado con la indemnización y la rehabilitación integral).

Al finalizar el desarrollo de cada uno de los derechos se dispone un cuadro en el que, a modo de síntesis, se identifican: (i) los titulares del derecho referido; (ii) los responsables de su garantía; (iii) la extensión de la obligación en cabeza del Estado; y (iv) la finalidad que se pretende alcanzar con la garantía del derecho.

99. Por último, teniendo en cuenta que las disposiciones normativas producto de la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (AFP) pueden impactar la garantía de los derechos de la población desplazada, en el apartado final de esta sección se hará referencia a la necesidad de articular este marco normativo en el análisis del contenido de los derechos de la población desplazada, especialmente en lo relacionado con los derechos a la verdad, justicia y reparación (sección 4.5).

#### **4.1. Derechos asociados a la situación de desplazamiento forzado**

##### **4.1.1. Subsistencia mínima (Atención Humanitaria)**

100. La garantía de la entrega de atención humanitaria se sustenta en la protección de la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental

al mínimo vital<sup>165</sup>. De este modo, una vez ocurre el desplazamiento forzado, se genera la obligación en cabeza del Estado de entregar la atención humanitaria mientras subsistan las condiciones que la justifican<sup>166</sup>. Bajo esta lógica, es un derecho que debe ser satisfecho de manera imperativa, urgente y en cualquier circunstancia por las autoridades<sup>167</sup>.

En consecuencia, el Estado tiene el deber de reservar el presupuesto requerido para asegurar la provisión de la atención humanitaria de forma oportuna y completa a las personas que, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia constitucional tienen el derecho a ella<sup>168</sup>. En este sentido, 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<sup>169</sup>; (ii) los decretos reglamentarios no pueden condicionar la entrega de atención humanitaria a las restricciones presupuestales<sup>170</sup>; y (iii) se debe garantizar la atención humanitaria sin perjuicio de las restricciones presupuestales<sup>171</sup>, toda vez que las personas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad dependen de esta medida para satisfacer sus necesidades más básicas<sup>172</sup>.

En relación con la entrega de la atención humanitaria, la Corte señaló que: (i) esta debe ser suministrada de manera oportuna, efectiva, completa y en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional<sup>173</sup>; (ii) las autoridades deben actuar de forma diligente para que la población desplazada acceda a esta medida de asistencia en condiciones de dignidad y respeto pleno de sus derechos<sup>174</sup>; y (iii) no se puede someter a la población desplazada a cargas desproporcionadas para recibir la atención humanitaria tales como agotar recursos legales o no recibir una respuesta definitiva y directa frente a la solicitud de su entrega efectiva<sup>175</sup>.

101. En este contexto, la Corte precisó diferentes reglas asociadas a situaciones en las que se pone en riesgo o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital al no garantizarse la entrega de la atención humanitaria.

---

<sup>165</sup> Sentencia T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver Sentencias T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-136 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; y T-868 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

<sup>166</sup> En el Auto 099 de 2013, la Sala Especial de Seguimiento específicamente señaló que “[el] Estado se encuentra en la obligación incondicional de garantizar la ayuda humanitaria a la población desplazada por su estrecha conexión con el derecho a la subsistencia mínima y el derecho fundamental al mínimo vital”. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>167</sup> Sentencia T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>168</sup> Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>169</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver Sentencias T-690A de 2009, T-560 de 2008, T-704A de 2007.

<sup>170</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>171</sup> Sentencia T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>172</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>173</sup> Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>174</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>175</sup> En este sentido, en la Sentencia T-882 de 2005 se indicó que “por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución”. Ver Auto 099 de 2013.



101.1. La primera situación se presenta cuando la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la entrega de atención humanitaria o su prórroga, a quienes cumplen los requisitos para acceder a ella<sup>176</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que el desplazamiento es una situación de hecho, por lo cual, son las condiciones materiales y fácticas las que determinan que procede la entrega de esta medida. De este modo, cuando la atención humanitaria no se reconoce debido a requisitos y formalidades que no corresponden a la situación en la que se encuentra la población desplazada o no se encuentran en la ley<sup>177</sup>, se pone en riesgo o se les vulnera el derecho al mínimo vital. En consonancia con lo anterior, este Tribunal ha precisado que:

- i. Es la situación fáctica que describe la ley para recibir la atención humanitaria la que condiciona la entrega de la misma<sup>178</sup>.
- ii. La evaluación de las autoridades encargadas de reconocer la atención humanitaria no se puede reducir a un examen sobre la oportunidad y término en que se presentó la solicitud. Es necesario analizar las circunstancias fácticas que aducen las víctimas para dar una respuesta de fondo y congruente a la solicitud de esta medida, de forma que no se vulnere este derecho fundamental<sup>179</sup>.
- iii. No es aceptable que se rechace de plano la entrega de atención humanitaria por circunstancias que no reflejan, por sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad, como la aplicación del Sisbén<sup>180</sup>.
- iv. No se puede negar la atención humanitaria bajo el argumento de que esta fue suministrada en alguna oportunidad previa, sin considerar las condiciones reales en que se encuentra la población desplazada.

<sup>176</sup> Ver Sentencias T-317 de 2009 y T-690A de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>177</sup> Por ejemplo, la constancia de modificación de la jefatura familiar.

<sup>178</sup> En este sentido en el Auto 099 de 2013, se precisó que “[l]a Corte Constitucional ha reiterado que el desplazamiento forzado es una situación de hecho que se configura cuando se cumplen las circunstancias previstas en la ley. El Registro de población desplazada es sólo un instrumento para el funcionamiento de la política pública para atender a esa población, y en esa medida, la inscripción en el mismo es un asunto de naturaleza distinta de la condición de desplazamiento forzoso. Por lo anterior, **estar inscrito en el Registro no es un requisito para que la población adquiera la condición de “desplazada por la violencia”.** Así, **encontrarse en la situación fáctica que describe la ley basta para recibir la ayuda humanitaria sin que sea necesario estar registrado.** Por el contrario, circunscribir el reconocimiento de la ayuda humanitaria a aquellas personas que se encuentran inscritas en el Registro pone en riesgo y/o vulnera el derecho fundamental al mínimo vital.” (Énfasis agregado). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>179</sup> Sentencia T-611 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, reiterada en el Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>180</sup> Al respecto, esta Corporación indicó que “La Corte también rechazó los casos en los que no se reconoce la ayuda humanitaria a la población desplazada por encontrarse en situaciones que no reflejan, por sí mismas, una mejora en la situación de vulnerabilidad, como hacer parte de la encuesta Sisbén: “la aplicación de la encuesta Sisbén no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a otros programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia humanitaria a la población desplazada”. Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencias T-1076 de 2005, T-215 de 2009, y T-447 de 2010.

- v. No es posible concluir que el simple paso del tiempo disminuye la vulnerabilidad de la población desplazada. Por tanto, es necesario examinar las condiciones materiales en las que se encuentra el solicitante de esta medida, así como las circunstancias de vulnerabilidad que, en determinadas situaciones, pueden acrecentarse con el paso del tiempo, como ocurre en los casos de las personas mayores<sup>181</sup>.
- vi. Para determinar la procedencia de la prórroga de la atención humanitaria se deben evaluar las condiciones de la población que se encuentra en una situación de vulnerabilidad acentuada, lo cual determina en qué casos las personas tienen derecho a recibir la medida durante un tiempo más amplio<sup>182</sup>. En consecuencia, el no reconocimiento de la prórroga a quienes se encuentran en situación de urgencia extraordinaria o no están en condiciones de asumir su autosostenimiento, pone en riesgo y/o vulnera el derecho al mínimo vital de esta población<sup>183</sup>.
- vii. Los grupos poblacionales que presentan mayores niveles de vulnerabilidad tienen derecho a que se prorrogue automáticamente la entrega de atención humanitaria. Esto significa que la medida debe ser suministrada de forma ininterrumpida y sin condicionarla a una verificación previa, hasta tanto se demuestre que las personas se encuentran en condiciones de auto sostenibilidad<sup>184</sup>. Por esta razón, 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<sup>185</sup>.

En virtud de lo anterior, 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

---

<sup>181</sup> Ver Sentencias C-278 de 2007, T-560 de 2008, T-856 de 2011 y T-868 de 2008 reiteradas en el Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>182</sup> Este Tribunal ha solicitado que se realice una evaluación particular sobre quienes se encuentran en situación de urgencia extraordinaria, o no cuentan con condiciones para asumir su propio auto sostenimiento, sin que esto implique que la atención humanitaria se entregue de manera indefinida. En este sentido, se prorrogado la atención humanitaria de acuerdo a la situación específica de mujeres y hombres cabeza de familia, personas con discapacidad, personas mayores y personas en situaciones de urgencia extraordinaria. Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>183</sup> Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>184</sup> Bajo estas consideraciones, en sede de revisión de tutela, se han protegido especialmente a mujeres desplazadas, personas con discapacidad, y personas mayores (personas de la tercera edad), ordenando la aplicación de una *prórroga automática*. Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>185</sup> 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.

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<sup>186</sup>.

Por lo anterior, la Unidad para las Víctimas tiene la obligación de caracterizar de manera integral a la población desplazada con el fin de determinar: (i) la situación de debilidad manifiesta que enfrenta el núcleo familiar; (ii) la existencia de circunstancias específicas por las cuales se deba o no priorizar la entrega de la atención humanitaria o su prórroga; y (iii) si han cesado o no las condiciones de vulnerabilidad de los hogares desplazados.

Adicionalmente, se pone en riesgo o se afecta el derecho al mínimo vital cuando no se reconoce la atención humanitaria aduciendo requisitos y formalidades que no se encuentran establecidas en la ley. Esta situación se presenta cuando: (i) la respuesta institucional se limita a una exposición sobre el procedimiento para la entrega de atención humanitaria; (ii) las autoridades se limitan al reconocimiento de la misma mediante un acto administrativo; y (iii) no se hace la entrega efectiva por razones injustificadas como: (a) la falta de notificación de la decisión al solicitante<sup>187</sup>; (b) el no desembolso efectivo de los recursos por parte de la entidad competente; (c) el incumplimiento de las obligaciones contractuales de los encargados de entregar esta medida; y (d) se aducen limitaciones presupuestales, reestructuración de competencias o racionalización del gasto<sup>188</sup>. Por lo anterior, no se puede considerar que la asignación de un turno o la respuesta formal acerca de la entrega de esta medida equivale al cumplimiento pleno de las obligaciones del Estado, puesto que, es a través de la su entrega efectiva que se protege el derecho a la subsistencia mínima.

101.2. La segunda situación se presenta cuando la entrega de la atención humanitaria se hace de manera incompleta, parcial o dispersa en el tiempo, lo cual pone en riesgo o vulnera el mínimo vital de la población desplazada, en tanto impide que puedan solventar sus necesidades básicas. En este caso, si bien existe un reconocimiento y una entrega efectiva de la medida de asistencia, el desembolso disperso limita la satisfacción de las necesidades básicas de la población desplazada, especialmente cuando se encuentran en la etapa de emergencia, por lo cual, su entrega debe ser urgente e inmediata.

---

<sup>186</sup> 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.

<sup>187</sup> En este sentido en el Auto 099 de 2013 se indicó que “*vale la pena recordar que la notificación efectiva al interesado hace parte del núcleo fundamental del derecho de petición. Sumado a lo anterior, esta Corporación ha establecido que el derecho de petición tiene una protección reforzada en cabeza de aquellas personas que se encuentran en especial condición de vulnerabilidad y que utilizan este mecanismo para solicitar bienes o servicios del Estado imprescindibles para satisfacer sus necesidades fundamentales, como es el caso de la población desplazada por la violencia. La alta movilidad que caracteriza a esta población no exime en ningún momento a las autoridades responsables de su obligación de notificarla efectivamente de las decisiones que los afectan, particularmente, la ayuda humanitaria de emergencia. Por lo tanto, las autoridades tienen que ofrecer los mecanismos necesarios para que la notificación sea efectiva*”. Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>188</sup> Auto 099 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

101.3. Por otra parte, la Corte Constitucional concluyó que cuando la entrega de la atención humanitaria no se acompaña de medidas dirigidas a superar la situación de emergencia que sobreviene al desplazamiento, se perpetúa la vulnerabilidad de esta población. Esto, por cuanto la atención humanitaria tiene por propósito solventar necesidades básicas, transitorias y actuales de quienes la requieren, más no sule las necesidades mínimas en el futuro lejano; por esta razón, esta medida tiene un carácter temporal y debe ser destinada a mitigar la vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado<sup>189</sup>. En consecuencia, el Estado tiene el deber de facilitar la creación de oportunidades de estabilización para que las personas desplazadas generen ingresos y puedan vivir dignamente de manera autónoma.

Por consiguiente, el Estado debe identificar las condiciones y necesidades específicas de cada desplazado y conocer la situación real de cada uno de ellos. Sin embargo, esto no debe ser un obstáculo para entregar las medidas a las que tienen derecho, pues de no ser posible el inicio de la etapa de autosostenimiento, se debe proveer la atención humanitaria según corresponda. Por tanto, durante el periodo de emergencia y de transición, el Estado continúa con la obligación de brindar la atención humanitaria a las personas desplazadas que la requieran, para garantizar un mínimo de subsistencia y una vida digna.

En consonancia con lo anterior, este Tribunal concluyó que la permanencia indefinida en una situación de emergencia lleva implícita una amenaza al derecho fundamental al mínimo vital. Por tanto, la efectividad de la atención humanitaria está estrechamente relacionada con el acceso a condiciones que permitan superar la situación de emergencia.

102. Ahora bien, el contenido y temporalidad de cada una de las etapas de la atención humanitaria varía de acuerdo con la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima<sup>190</sup>. A continuación se desarrollan los elementos principales de cada una de ellas:

102.1. La **atención humanitaria inmediata** debe ser entregada por la entidad territorial receptora del nivel municipal de las personas que: (i) manifiesten haber sido desplazadas; (ii) se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada; y (iii) requieran albergue temporal y asistencia alimentaria<sup>191</sup>. Por lo tanto, la entidad territorial receptora, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, de forma adecuada y oportuna, desde el momento que se declara el desplazamiento forzado, hasta tanto se realice el

<sup>189</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.1.7.

<sup>190</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 62.

<sup>191</sup> De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 63 de la Ley 1448 de 2011: “*Podrán acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta Ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud. // Cuando se presenten casos de fuerza mayor que le impidan a la víctima del desplazamiento forzado presentar su declaración en el término que este párrafo establece, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento, frente a lo cual, el funcionario del Ministerio Público indagará por dichas circunstancias e informará a la Entidad competente para que realicen las acciones pertinentes.*”

trámite de inscripción e inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV)<sup>192</sup>. En tal virtud, la ley establece que son las Entidades Territoriales en primera instancia y la Unidad para las Víctimas subsidiariamente, las que deben prestar el alojamiento y la alimentación transitoria en condiciones dignas, de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de esta situación<sup>193</sup>.

102.2. La atención **humanitaria de emergencia** debe ser entregada por la Unidad para las Víctimas de forma oportuna, y a través de un trámite gratuito, bajo mecanismos eficaces y eficientes dispuestos para este fin. Esta medida se entrega a las personas u hogares una vez se expida el acto administrativo que las incluye en el RUV, de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima<sup>194</sup>, cuando el desplazamiento forzado haya ocurrido dentro del año previo a la declaración<sup>195</sup>.

Adicionalmente, esta medida procede para los hogares que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: (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<sup>196</sup>.

102.3. La **atención humanitaria de transición** se debe entregar por parte de la Unidad para las Víctimas a quienes<sup>197</sup>: (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<sup>198</sup>. En este análisis se deben identificar los casos de extrema vulnerabilidad, con el fin de garantizarles acceso prioritario y permanencia en la oferta de alimentación y alojamiento<sup>199</sup>.

<sup>192</sup> Esta medida debe entregarse hasta tanto se resuelva la inclusión en el Registro Único de Víctimas. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.2.1. Ver Sentencia T-004 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>193</sup> Ley 1753 de 2015. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Artículo 122.

<sup>194</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 64. De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.2.2., la atención humanitaria de emergencia comprende los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio.

<sup>195</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.2.2.

<sup>196</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.2.4.

<sup>197</sup> De acuerdo con el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 “[l]a Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma lo hará en coordinación con los entes territoriales para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento”.

<sup>198</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 65.

<sup>199</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.2.6.

Cada una de estas etapas varía de acuerdo con la situación particular de los hogares, teniendo en cuenta que la atención humanitaria es una medida que responde a la vulnerabilidad que sobreviene con el desplazamiento forzado. Por tanto, la situación de cada hogar se debe examinar en relación con las carencias en alojamiento temporal, alimentación, servicios médicos y acceso a salud<sup>200</sup> y vestuario<sup>201</sup>. En consecuencia, los montos, componentes y temporalidad en la entrega de la atención humanitaria dependen de la valoración de la situación de vulnerabilidad de los hogares, así como las condiciones y características particulares y actuales de cada uno de sus miembros.

103. Los montos de la atención humanitaria de emergencia y de transición corresponden al tamaño y composición del grupo familiar y el análisis de la vulnerabilidad producto del desplazamiento forzado<sup>202</sup>. En consecuencia, para determinarlos se examina la concurrencia de: (i) la gravedad y urgencia en las carencias en alojamiento temporal y alimentación del hogar, la dependencia y protección de: (a) personas mayores; (b) niñas, niños y adolescentes; (c) personas en situación de discapacidad; (d) personas con enfermedades ruinosas, de alto costo o terminales; y (d) la pertenencia o auto-reconocimiento de las personas como miembros de grupos étnicos; (ii) el tiempo que ha transcurrido entre el desplazamiento forzado y la solicitud de la medida, “*entendiendo que a menor tiempo transcurrido mayor vulnerabilidad derivada del evento de desplazamiento, sin perjuicio de la valoración de extrema urgencia y vulnerabilidad*”<sup>203</sup>; (iii) las fuentes de ingreso o capacidades para generar ingresos; y (iv) el número de miembros del hogar incluidos en el RUV por desplazamiento forzado<sup>204</sup>.

En síntesis, la *tasación y frecuencia* de esta medida debe ser proporcional a la gravedad y urgencia de las carencias identificadas, y responde al análisis de la composición del hogar (con enfoque diferencial) y tipo de afectación.

104. Para efectos de *identificación de las carencias* asociadas a la subsistencia mínima se debe analizar la situación de las personas en relación con su hogar actual, teniendo en cuenta que se entiende por *hogar* la persona o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una de ellas está incluida en el RUV por desplazamiento forzado, ocupan una vivienda, atienden sus necesidades con un presupuesto común y generalmente comparten comidas<sup>205</sup>. Dicha identificación se realiza a partir de los sistemas de información y registros administrativos, así como la información suministrada directamente por los hogares a la Unidad para las Víctimas<sup>206</sup>.

---

<sup>200</sup> Conforme al Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.1.5, incluye servicios específicos de salud sexual y reproductiva.

<sup>201</sup> De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.3.1, las carencias se entienden como la incapacidad temporal o permanente de acceder a bienes suficientes o adquirir capacidades para cubrir estos componentes.

<sup>202</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.3.3.

<sup>203</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.3.1.

<sup>204</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.3.1.

<sup>205</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.4.2.

<sup>206</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.4.3.

105. Ahora bien, el proceso de entrega de esta medida puede estar mediado por la implementación de un *sistema de turnos*, el cual se encuentra justificado constitucionalmente en la medida que busca proteger el derecho a la igualdad, así como orientar la entrega bajo criterios de eficiencia, eficacia y racionalidad. En efecto, la entrega basada en el orden cronológico evita que las autoridades tengan un trato discriminatorio entre quienes solicitan la medida. A su vez, posibilita que se analice la situación de vulnerabilidad de personas que se encuentran en una situación de mayor urgencia, y que, en consecuencia, se de prelación a la entrega de la misma<sup>207</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional hizo énfasis en que aun cuando exista un sistema de turnos, las personas desplazadas tienen como mínimo el derecho a: (i) ser informadas sobre la fecha cierta en la cual le será entregada la atención humanitaria; y (ii) que la espera para su provisión no sea desproporcionada<sup>208</sup>. En este sentido, el respeto de los turnos no exime a las autoridades del deber de responder a las peticiones elevadas por la población desplazada, para informar sobre el término cierto y razonable en el cual se recibirá la atención humanitaria<sup>209</sup>. Adicionalmente, la mera asignación de un turno, sin una fecha cierta y precisa de la entrega efectiva, desvirtúa el sistema de turnos, al no corresponder a los principios de inmediatez y urgencia que son características propias de la atención humanitaria<sup>210</sup>.

106. En relación con los contenidos de la atención humanitaria para pueblos y comunidades indígenas, el Decreto Ley 4633 de 2011 dispone que esta medida será entregada a las víctimas de conformidad con las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta materia. A su vez establece que la ayuda humanitaria tiene el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de las víctimas indígenas de acuerdo con las especificidades culturales de cada pueblo indígena<sup>211</sup>. La entrega de esta medida debe realizarse de forma gradual, oportuna y atendiendo la vulnerabilidad asociada al riesgo humanitario ocasionado por el desplazamiento forzado, con enfoque diferencial y en articulación con la oferta institucional asociada a la superación de la emergencia.

En lo relacionado con la atención humanitaria de transición, en el componente de alimentación se dispone que se deben tener en cuenta las prácticas de *soberanía alimentaria* de las comunidades, las características y restricciones de la dieta y la preparación de alimentos del individuo, familia o comunidad

<sup>207</sup> Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver Sentencia T-511 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>208</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>209</sup> En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que “*la falta de una respuesta oportuna y adecuada a las peticiones elevadas por la población desplazada, mediante las cuales solicitan la entrega de la ayuda humanitaria o información al respecto, abre la posibilidad de imponerles cargas desproporcionadas para la garantía de sus derechos mínimos, lo cual puede acarrear para aquellas personas que se encuentran en situaciones de extrema urgencia un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital*”. Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>210</sup> Así, “*este Tribunal consideró que asignar turnos con plazos de semestres<sup>210</sup> o incluso años<sup>210</sup> para la entrega de la ayuda puede resultar desproporcionado*”. Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>211</sup> Decreto Ley 4633 de 2011. Artículo 73.

étnica, como parte del acompañamiento en los retornos o reubicaciones, o en el proceso de transición, teniendo en cuenta que la alimentación se proveerá de acuerdo con la disponibilidad del territorio donde sea atendida la familia o comunidad, garantizando una nutrición adecuada<sup>212</sup>.

De igual forma, el Decreto 4635 de 2011, que establece medidas de asistencia para las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, dispone que se deben diseñar e implementar los procedimientos y componentes de la atención humanitaria con *enfoque étnico*, de modo que sean flexibles y adecuados a las características culturales y necesidades propias de las víctimas del desplazamiento forzado, garantizando el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y garantía de pervivencia física y cultural<sup>213</sup>.

107. Síntesis del derecho a la subsistencia mínima para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	<p>Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, teniendo en cuenta que es en virtud de la situación fáctica que se configura la obligación de entregar la atención humanitaria, descrita en la ley y la jurisprudencia.</p> <p>El <i>universo</i> de referencia debe considerar a las personas desplazadas forzosamente en virtud de las definiciones contenidas en la Ley 387 de 1997 (Art. 1), la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 (Art. 3)<sup>214</sup>, así como a la jurisprudencia constitucional sobre la materia.</p> <p>Para efectos de la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, la unidad de análisis corresponde al hogar entendido como la persona o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una de ellas está incluida en el RUV por desplazamiento forzado, ocupan la totalidad o parte de una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas.</p>
----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>212</sup> Decreto Ley 4633 de 2011. Artículo 96. Parágrafo 1.

<sup>213</sup> Decreto Ley 4635 de 2011. Artículo 65.

<sup>214</sup> De acuerdo con la Ley 387 de 1997, se considera como desplazada toda persona forzada a migrar dentro del territorio nacional, por situaciones de: (i) conflicto armado interno; (ii) disturbios y tensiones interiores; (iii) violencia generalizada; (iv) violaciones masivas de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y (v) otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que alteren drásticamente el orden público. Por su parte, la Ley 1448 de 2011 establece que son víctimas las personas que de forma individual o colectiva hayan sufrido un daño, como consecuencia de infracciones el Derecho Internacional Humanitario o por violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.



<b>Responsable de la garantía</b>	<p>Gobierno Nacional y Entidades territoriales de acuerdo con cada una de las etapas de la Atención Humanitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Atención humanitaria inmediata</i>: entidad territorial del nivel municipal receptora de la población desplazada.</li> <li>▪ <i>Atención humanitaria de emergencia</i>: Unidad para las Víctimas.</li> <li>▪ <i>Atención humanitaria de transición</i>: Unidad para las Víctimas.</li> </ul>
<b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b>	<p>La extensión de atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento depende de cada una de sus etapas. Estas varían (<i>en temporalidad y contenido</i>) de conformidad con la evaluación de la situación de vulnerabilidad de cada víctima en los componentes de alojamiento temporal y alimentación.</p> <p>La <i>atención humanitaria inmediata</i> se debe entregar desde el momento en que se presenta la declaración hasta que se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV).</p> <p>Por su parte, la <i>atención humanitaria de emergencia</i> y <i>atención humanitaria de transición</i>, se extienden hasta tanto los hogares: (i) no presenten carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación; (ii) cuenten con fuentes o capacidades para generar ingresos que cubran alojamiento temporal y alimentación; (iii) no tengan carencias derivadas del desplazamiento forzado; (iv) superen la situación de vulnerabilidad; (v) lleven 10 años o más desde ocurrido el desplazamiento y no se encuentren en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; (vi) manifiesten que no presentan carencias en la subsistencia mínima.</p>
<b>Finalidad del derecho</b>	<p>Garantizar el derecho a la subsistencia mínima y el derecho fundamental al mínimo vital, en razón de la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada, de acuerdo con la caracterización de su situación real y actual.</p>

#### 4.1.2. Retornos y Reubicaciones

108. El retorno y la reubicación, así como el derecho a no ser desplazado, se enmarca dentro del derecho a la libertad de circulación y residencia, consagrada en el artículo 24 de la Constitución<sup>215</sup> y la prohibición de trasladar

<sup>215</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia T-227 de 1997 se pronunció sobre las obligaciones del Estado y, en particular, de las autoridades locales de abstenerse de restringir la libertad de locomoción de la población desplazada y de darles un trato digno. En esta providencia concluyó que “*ante el hecho cierto de que hay grupos armados, el desplazamiento interno no solamente es aceptable sino que impone obligaciones al Estado y exige la solidaridad internacional y con mayor razón de los propios colombianos. Entre las muchas recomendaciones que se hacen por los expertos, están la de garantizar la libertad de circulación y residencia, la prohibición contra los traslados individuales o masivos arbitrarios y la prohibición de regreso forzoso en condiciones de peligro*”. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

arbitrariamente o regresar forzosamente a la población en condiciones de peligro<sup>216</sup>.

En consecuencia, el derecho a retornar y reubicarse se encuentra dentro del mínimo prestacional que el Estado debe garantizar, por lo cual, las autoridades se encuentran obligadas a:

**“(i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse”**<sup>217</sup>, (...) lo que se concreta en, **“(v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente”**<sup>218</sup> (Énfasis agregado).

109. En línea con lo anterior, en todos los programas y proyectos que tengan como objeto o resultado el *retorno*, proceso en el cual la persona o el hogar decide regresar al lugar del cual fue desplazado con el fin de asentarse indefinidamente<sup>219</sup>, o la *reubicación*, mediante el cual la persona o el hogar

<sup>216</sup> En virtud de este derecho, y en razón del impacto que el conflicto armado y la violencia tiene sobre la población civil, en Colombia se desarrolló un amplio marco normativo y jurisprudencial, en el que se destacan las disposiciones incluidas en la Ley 387 de 1997 (artículo 10), la Ley 1448 de 2011 (artículo 28) y el Decreto 1084 de 2015 (artículos 2.2.6.5.8.1. a 2.2.6.5.8.9, y las sentencias T-227 de 1997, T-602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006, T-725 de 2008, T-1115 de 2008, T-085 de 2009, T-177 de 2010, T-528 de 2010, T-515 de 2010, T-091 de 2013, T-244 de 2014, T-579 de 2015, T-666 de 2017. Adicionalmente, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance del derecho al retorno y la reubicación y el avance en la garantía del derecho. Ver Autos 008 de 2009; 383 de 2010; 219 de 2011; 201, 202, 253 y 394 de 2015; y 373 de 2016.

<sup>217</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (9).

<sup>218</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (2.2.). Ver Sentencia SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>219</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.1.

decide asentarse en un lugar distinto del que se vio forzado a salir<sup>220</sup>, se debe verificar que se garanticen los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad<sup>221</sup>. Estos principios, son los requisitos mínimos para que los procesos de retorno y reubicación se realicen conforme a las normas que integran el bloque de constitucionalidad y contribuyan al restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas<sup>222</sup>. Para tal efecto, las autoridades deben garantizar:

- i. El ***principio de seguridad***, en virtud del cual, la Unidad para las Víctimas debe coordinar con las autoridades competentes las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad en los lugares donde se pretenden consolidar los retornos y reubicaciones, para evitar vulneraciones a la Constitución, a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>223</sup>.

En este sentido, cuando no existan condiciones de seguridad para permanecer en el lugar de retorno o reubicación, las víctimas deben declarar ante el Ministerio Público los hechos que generen o puedan generar un nuevo desplazamiento<sup>224</sup>. Así, las personas desplazadas tienen el derecho a ser reubicadas nuevamente cuando el lugar en donde se realizó el procedimiento inicial de retorno o reubicación, no cumple con las condiciones necesarias de seguridad y dignidad<sup>225</sup>. Esto, por cuanto la reconstrucción del proyecto de vida de la población desplazada requiere de un lugar digno y seguro para vivir. Por tanto, el Estado tiene la obligación de propiciar los medios que permitan que estos procesos sean y se mantengan en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad<sup>226</sup>.

- ii. El ***principio de voluntariedad***, que supone dos elementos mínimos a cargo de la Unidad para las Víctimas: (i) la manifestación libre y expresa de la decisión de retornarse o reubicarse; y (ii) el conocimiento pleno de las condiciones del lugar de destino, como base para tomar dicha decisión<sup>227</sup>.

<sup>220</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.2.

<sup>221</sup> La Corte Constitucional precisó en la Sentencia T-515 de 2010 que, “los programas implementados por el Estado que tengan como fin o resultado el retorno o la reubicación de la población desplazada, deben realizar un ***plan de verificación de que se cumplen las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad respecto de cada una de las personas en condición de desplazamiento***”. (Énfasis agregado). M.P. Mauricio González Cuervo. Al respecto se pueden consultar entre otras, las Sentencias T-078 de 2004; T-725 y T-115 de 2008.

<sup>222</sup> Sentencias T-115 de 2008; T-177 de 2010; T-515 y T-528 de 2010; T-244 de 2014; y T-666 de 2017. En ese sentido, los procesos de retorno y reubicación deben ser: (i) voluntarios; (ii) estar fundamentados en una elección libre, informada e individual; (iii) garantizar la seguridad y dignidad de los desplazados; y (iv) garantizar condiciones de habitabilidad del nuevo predio.

<sup>223</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.4.

<sup>224</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 66.

<sup>225</sup> Sentencia C-280 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En este mismo sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-244 de 2014 determinó que: “Se vulneran los derechos a la reubicación y a la vivienda digna de los desplazados, si las instituciones competentes se niegan a la reubicación de personas desplazadas, con el argumento de ya haber sido beneficiarios de la adjudicación de tierras, cuando se demuestre que en dichos terrenos se han generado hechos violentos que traen como consecuencia un nuevo desplazamiento”. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>226</sup> Ver las Sentencias T-600 de 2009; T-025 de 2010 y T-666 de 2017. El Principio 28 establece la obligación y responsabilidad que tienen las autoridades de “establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”. (Principio 28). Principios Rectores de los desplazamientos internos. Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero de 1998.

<sup>227</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.4.

- iii. El *principio de dignidad*, en razón del cual la Unidad para las Víctimas debe asegurar el acceso efectivo a los planes, programas y proyectos orientados a la atención y reparación integral de las víctimas, para avanzar en la garantía del goce efectivo de sus derechos<sup>228</sup>.

Al respecto, esta Sala Especial indicó que para garantizar la sostenibilidad de los procesos de retorno o reubicación se debe asegurar el principio de dignidad, el cual se concreta en la estabilización socioeconómica de la población desplazada. En este sentido indicó que:

*“[L]a garantía de componentes mínimos como el acceso a la vivienda y a la generación de ingresos permiten a la población desplazada alcanzar una solución duradera o sostenible en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, siempre y cuando, estos componentes sean garantizados bajo criterios mínimos de: suficiencia cuantitativa y cualitativa (calidad), asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad”*<sup>229</sup>.

110. Los principios referidos deben ser garantizados **antes** de dar inicio al retorno o la reubicación y **durante** la consolidación del proceso respectivo<sup>230</sup>, tanto en los retornos y reubicaciones acompañados, como en aquellos en los cuales no media una solicitud expresa de acompañamiento<sup>231</sup>. Por esta razón, el Estado debe identificar la situación de garantía de los derechos de las personas desplazadas y priorizar su intervención en el lugar donde se consolide el proceso.

111. En el caso de los retornos o reubicaciones en los que medie una solicitud expresa de acompañamiento<sup>232</sup>, *antes* de iniciar el proceso, las autoridades

<sup>228</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.4.

<sup>229</sup> Auto 394 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>230</sup> Lo cual implica un acompañamiento permanente de las autoridades competentes hasta que se logre la sostenibilidad del proceso.

<sup>231</sup> Las disposiciones y principios en materia de retornos y reubicaciones aplican para las personas u hogares que deciden regresar de forma voluntaria, como aquellos que deciden establecerse en un lugar diferente al de su expulsión.

<sup>232</sup> El cumplimiento de esta obligación previa aplica tanto en la etapa de planeación de los procesos acompañados, como en aquellos casos no acompañados. En estos últimos, el Estado tiene la obligación de identificarlos, suministrar la información a la población y adoptar las medidas requeridas, principalmente cuando no existan condiciones de seguridad y dignidad. En este sentido, la Corte Constitucional ha protegido los derechos de víctimas de desplazamiento ubicadas en zonas de alto riesgo o barrios informales, en condiciones de habitabilidad precaria, hacinamiento, contaminación, sin acceso a servicios básicos y con presiones por parte de grupos armados. En estos casos la Corte ha definido las obligaciones estatales en los siguientes términos: “(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, (...)”. Estos casos fueron decididos por la Corte en las Sentencias T-585 de 2006 y T-725 de 2008. En el primer caso la Corte protegió los derechos de unas familias desplazadas en barrios informales de las ciudades de Bucaramanga, Girón y Floridablanca, en Santander y en el segundo se adoptaron medidas en relación con un grupo de 18 personas dentro de los que se

tienen la obligación de suministrar a las víctimas información completa, objetiva, actualizada, veraz y exacta sobre las condiciones de orden público del lugar donde planean asentarse<sup>233</sup>, como expresión del principio de *seguridad*. Por lo tanto, se debe verificar que ni la vida, la integridad física, o los bienes de las personas que se retornan o reubican, corran peligro. A su vez, a las personas con intención de retornar o reubicarse se les debe informar sobre las condiciones reales para acceder a los componentes que permiten la estabilización socioeconómica, como garantía del principio de *dignidad*<sup>234</sup>. En este sentido, el Estado debe verificar e informar a las personas o los hogares que desean retornarse o reubicarse sobre las condiciones de seguridad y aquellas que permiten satisfacer sus derechos, como presupuesto fundamental para la toma de una decisión libre e informada, expresión del principio de *voluntariedad*.

Por su parte, *durante* el proceso de consolidación de los retornos y reubicaciones, la garantía de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad supone un acompañamiento y asesoría permanente por parte de las autoridades competentes, hasta tanto se consolide el restablecimiento socioeconómico, sin desconocer la obligación de respeto y garantía de los derechos a la vida e integridad en el lugar en el cual se realice el mismo<sup>235</sup>. En este sentido, las autoridades del SNARIV, deben brindar la oferta institucional suficiente y adecuada en los lugares de retorno o reubicación, para propiciar las condiciones que permitan su consolidación<sup>236</sup>.

112. De este modo, la consolidación de los procesos de retorno o reubicación se encuentra asociada al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, las cuales deben ser garantizadas de forma prioritaria o de forma gradual y progresiva para alcanzar la estabilización socioeconómica, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 387 de 1997<sup>237</sup>, la Ley 1448 de 2011<sup>238</sup> y el Decreto 1084 de 2015, así:

---

encontraban víctimas de desplazamiento, que se habían reubicado en una zona de alto riesgo y cuyo desalojo había sido realizado por instrucciones de la Alcaldía de Neiva, sin que se hubieran adoptado medidas de protección, dadas sus condiciones de vulnerabilidad.

<sup>233</sup> Sentencia T-177 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En este mismo sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-515 de 2010, reiteró que: “*Antes de iniciar un proceso de retorno de una persona desplazada a su lugar de origen, el Estado está en obligación de verificar que las condiciones de seguridad de la zona son aptas para que el ciudadano pueda reconstruir su proyecto de vida. Esto es, que se tenga certeza que no corren peligro, a causa del conflicto, ni su vida, ni su integridad física y la de sus bienes. De no ser así, los ciudadanos estarían abandonados nuevamente frente a los actores armados ilegales*”. (Énfasis agregado). M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>234</sup> Al respecto, este Tribunal indicó en la Sentencia T-177 de 2010 que “*Las autoridades tienen la obligación de presentar a la persona desplazada, antes de que ella tome la decisión respecto de su retorno o reubicación, una información completa, objetiva, actualizada y exacta sobre las condiciones de orden público del lugar en el que desea asentarse, y sobre las posibilidades de acceder a los demás componentes del restablecimiento socioeconómico*”. (Énfasis agregado). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>235</sup> Puntualmente la Sentencia T-177 de 2010, señaló que, “*con el fin de que el retorno o la reubicación cumplan con las exigencias de seguridad y dignidad de que tratan los Principios señalados, es necesario que la presencia de las autoridades públicas no se limite al momento previo a la toma de la decisión, sino que se extienda al acompañamiento y a la asesoría de la población hasta tanto se complete el proceso de restablecimiento socioeconómico, la garantía de la protección de la vida y la integridad física de las personas en el nuevo lugar que han escogido para su vivienda*.” (Énfasis agregado). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>236</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.6.

<sup>237</sup> El artículo 17 de la Ley 387 de 1997, dispone que “*El gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o*

- i. De manera *prioritaria*: (a) la identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil; (b) la salud a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social; (c) la educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional; (d) la alimentación y (e) la reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (f) la vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural; (g) la orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje; (h) la atención psicosocial<sup>239</sup>;
- ii. De manera *complementaria, progresiva y gradual*: (a) el acceso o restitución de tierras; (b) los servicios públicos básicos; (c) las vías y comunicaciones; (d) la seguridad alimentaria; (e) los ingresos y trabajo; y (f) el fortalecimiento de la organización social<sup>240</sup>.

De esta manera, las personas que decidan retornar o reubicarse, “*procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos*”<sup>241</sup> con el propósito de que los procesos tengan unas condiciones mínimas de estabilidad, sin que esto implique una limitación absoluta a la posible reconsideración del lugar del retorno o reubicación, cuando el lugar en donde se realizó el procedimiento inicial no cumpla con las condiciones necesarias de seguridad y dignidad<sup>242</sup>.

113. Bajo este entendido, a partir de las obligaciones que se derivan de los principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación, se colige que el acompañamiento del Estado tiene como propósito lograr la consolidación de dichos procesos a través de la garantía de los derechos de la población retornada o reubicada<sup>243</sup>. En consecuencia, el *acompañamiento integral* implica que, bajo la coordinación de la Unidad para las Víctimas, las entidades competentes en el nivel nacional y territorial deben garantizar los derechos de la población desplazada a través de la oferta institucional en el lugar del retorno

---

*urbanas.//Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: 1. Proyectos productivos.//2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.//3. Fomento de la microempresa.// 4. Capacitación y organización social.//5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad. //y 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social”.*

<sup>238</sup> Ley 1448 de 2001. Artículo 17, 18 y 66 parágrafo 1 y artículos 8, 75 y 77 del Decreto 4800 de 2011.

<sup>239</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 66, parágrafo 1°. Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.8.5.

<sup>240</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.6.5.8.5.

<sup>241</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 11.

<sup>242</sup> Ver Sentencia C-280 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>243</sup> En el Auto 394 de 2010 (M.P. Myriam Ávila Roldán) se indicó que diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a los derechos de los refugiados y de los desplazados internos, establecen el derecho a la estabilización socio-económica de los desplazados en términos del deber de los Estados de garantizarles un nivel de vida adecuado o de satisfacer sus necesidades socio-económicas básicas; de disminuir de manera gradual las necesidades asociadas al desplazamiento o de restablecerles los derechos violados con el desplazamiento; de restituirles derechos tales como: la vivienda, las tierras y el patrimonio; y de remover obstáculos para el desarrollo en las zonas de retorno, reasentamiento o integración local.

o reubicación, la cual debe estar encaminada a propiciar condiciones para alcanzar la estabilización socioeconómica<sup>244</sup>.

114. Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas debe desarrollar, en conjunto con las autoridades competentes, *esquemas especiales de acompañamiento* para atender de forma prioritaria aspectos relacionados con la vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo. Estos esquemas deben incluir acciones dirigidas a que las personas adquieran habilidades que permitan asegurar su subsistencia digna en el retorno o reubicación, las cuales deben articularse con las demás medidas de atención, asistencia y reparación, en los Planes de Retornos y Reubicación. La implementación de los planes debe realizarse de forma preferente para los retornos o reubicaciones que se deriven de los procesos de restitución de bienes inmuebles y bajo criterios de focalización, definidos por la Unidad para las Víctimas<sup>245</sup>.

Por su parte, a través del *Protocolo de Retorno y Reubicación*, que es el instrumento técnico para coordinar, planear, hacer seguimiento y control a los procesos de quienes se hayan retornado *con o sin apoyo institucional*, se debe lograr el acompañamiento estatal a dichas personas, familias o comunidades. Este instrumento debe incorporar a su vez, los *Planes de Retorno y Reubicación*, en los cuales se deben definir los responsables, cronograma y seguimiento a los procesos de retorno o reubicación<sup>246</sup>.

115. En virtud de lo anterior, se concluye que el retorno y la reubicación es un derecho complejo, en tanto su garantía efectiva depende de la realización prioritaria y progresiva de otros derechos que posibilitan la consolidación de estos procesos y la estabilización socioeconómica de las personas y hogares retornados o reubicados. Por lo tanto, este derecho no se reduce ni se garantiza mediante la verificación de procedimientos formales como la adopción de un protocolo o planes de retornos o reubicaciones. Si bien estos son instrumentos de política que permiten la coordinación entre las entidades en los diferentes niveles de gobierno nacional y local, y tienen por objeto acompañar a los hogares en la consolidación de dichos procesos, en sí mismos no dan cuenta del acompañamiento integral por parte de las autoridades, que se traduce en la garantía de los derechos que deben ser satisfechos a estos hogares.

---

<sup>244</sup> La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, identificó la falta de acompañamiento integral a los procesos de retorno y reubicación, como uno de los problemas que impide la consolidación de dichos procesos. En este sentido, en el Auto 373 de 2016 indicó que este problema genera que no se cumpla con los efectos esperados respecto de la cesación de la condición de vulnerabilidad propia del desplazamiento, por las siguientes razones: “(i) no existen criterios objetivos y racionales para el diseño de la política y la disposición de recursos destinados a la misma; (ii) el acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones sigue siendo excepcional; (iii) el acompañamiento, la atención y el seguimiento estatal, se agotan en el traslado de la población retornada y reubicada y, en el mejor de los casos, en la provisión de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA); (iv) existe un déficit de restablecimiento de los derechos, dadas las adversas o precarias condiciones locales o territoriales, tanto en el plano institucional como social; (v) no existen mecanismos para mitigar las transformaciones territoriales causadas por el desplazamiento forzado y, en ese orden de ideas, garantizar la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones; (vi) persisten problemas de seguridad que permanecen inalterados, dada la ausencia de estrategias sólidas de prevención y protección; (vii) no se cuenta con seguridad jurídica sobre las tierras o territorios, que permita atender de manera definitiva los procesos de retornos y reubicaciones”. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>245</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.7.

<sup>246</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.8.7.

En este orden de ideas, la garantía efectiva de este derecho está asociada a la verificación de las obligaciones inmersas en los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad. En este sentido, la medición de los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda digna, trabajo e ingresos, y restitución de tierras (cuando aplique), no se puede desligar del proceso de constatación de avances en la garantía del derecho al retorno y reubicación. Por lo tanto, los elementos que se deben considerar en la medición de estos derechos, en los términos planteados en esta providencia, también se deben verificar al momento de evidenciar avances en la garantía del derecho al retorno o reubicación. Lo contrario equivaldría a reducir a una constatación formal el avance en la garantía de este derecho, sin considerar la garantía de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad que hacen parte del contenido de este derecho.

116. Síntesis del derecho al retorno y la reubicación para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	Población víctima de desplazamiento forzado. El <i>universo</i> de referencia debe considerar tanto a las víctimas que solicitan acompañamiento, como aquellas que se han reubicado o retornado sin que medie dicha solicitud expresa.
<b>Responsable de la garantía</b>	La Unidad para las Víctimas <sup>247</sup> debe adelantar acciones ante las entidades del SNARIV para que de acuerdo con sus competencias se garanticen los siguientes derechos: (i) Identificación (Registraduría Nacional del Estado Civil); (ii) salud (Ministerio de Salud y la Protección Social); (iii) educación (Ministerio de Educación Nacional); (iv) reunificación familiar (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar); (v) vivienda digna (Ministerio de Vivienda en lo concerniente a vivienda urbana y el Ministerio de Agricultura cuando se trate de vivienda rural); (vi) orientación ocupacional (Servicio Nacional de Aprendizaje); y (vii) alimentación en la atención humanitaria (Unidad para las Víctimas).

<sup>247</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo1 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 “*La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural, orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje. El componente de alimentación en la atención humanitaria para los procesos de retornos y reubicaciones de la población desplazada quedará a cargo de la UARIV*”.



<b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b>	La obligación de acompañamiento se extiende hasta que se complete el proceso de restablecimiento socioeconómico y la garantía de los derechos a la vida e integridad en el lugar en el cual se consolide el proceso de retorno o reubicación.
<b>Finalidad del derecho</b>	Superar la condición de vulnerabilidad y garantizar la estabilización socioeconómica a las personas u hogares que deciden voluntariamente retornar o reubicarse en un lugar diferente al de su expulsión.

#### 4.1.3. Restitución y protección de tierras

117. El Estado colombiano tiene la obligación de adelantar todas las acciones tendientes a: (i) impedir la materialización del despojo o el abandono de las tierras que la población desplazada o en riesgo de estarlo detentaba, tanto a título de propiedad, como de posesión u ocupación; y (ii) asegurar las condiciones que permitan hacer efectivo el derecho a la reparación, lo cual implica, a su vez, garantizar la restitución a favor de quienes son titulares de derechos sobre las tierras objeto de protección<sup>248</sup>.

118. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional indicó que los derechos a la protección y la restitución de tierras adquieren especial relevancia para la población víctima, debido a los impactos del desplazamiento forzado, que se concretan en el desarraigo y abandono de sus tierras; la privación del derecho a la explotación de las mismas<sup>249</sup> y la limitación de la principal fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar, a través de la cual esta población garantizaba su mínimo vital<sup>250</sup>.

119. El derecho a la restitución de tierras se deriva del daño ocasionado a los propietarios, poseedores o explotadores de baldíos que fueron despojados<sup>251</sup> o se vieron obligados a abandonar los predios<sup>252</sup>, como consecuencia directa o

<sup>248</sup> Sentencia T-699 A de 2011. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>249</sup> En el análisis de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte concluyó que, en relación con las tierras que fueron despojadas o abandonadas por la población desplazada: (i) no se habían implementado mecanismos para proteger la propiedad o posesión de las tierras ( 6.3.1.2); (ii) en materia de seguimiento y evaluación a la política pública, los sistemas de registro no incluían información de las tierras abandonadas ( 6.3.1.3); y (iii) las víctimas de desplazamiento forzado tienen todos los derechos que la Constitución y las leyes les reconocen por esa condición, para asegurar que se haga justicia, y se obtenga de los autores de este delito una reparación (10.1).

<sup>250</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>251</sup> El artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, establece que el despojo es “*la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia*”. El derecho a la restitución de tierras hace parte de las medidas de reparación que debe garantizar el Estado para devolver a las víctimas a la situación previa a la ocurrencia del despojo o abandono. Esta obligación tiene fundamento en los artículos 1, 2, 29, 93 y 229 de la Constitución Política y en diferentes instrumentos de Derecho Internacional, tales como: (i) la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63); (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2, 9, 10, 14 y 15); y (iii) el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (artículo 17).

<sup>252</sup> El artículo 74 la Ley 1448 de 2011, indica que se entiende por abandono forzado “*la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75*”.

indirecta de las violaciones a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. En consecuencia, las víctimas del despojo y abandono de tierras tienen el derecho fundamental<sup>253</sup> a que se restablezca el uso, goce y libre disposición de sus tierras o la ocupación que ostentaban<sup>254</sup>.

En ese mismo sentido, esta Corporación concluyó que la garantía de este derecho es especialmente relevante para la población desplazada, por cuanto, a través del proceso de restitución de tierras se materializa la protección de varios derechos fundamentales que se vulneran con el desplazamiento, entre ellos: la vida en condiciones de dignidad; a escoger el lugar de domicilio; al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y asociación; la unidad familiar; la libertad de circulación y el derecho a permanecer en el lugar escogido para vivir; el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio; y el derecho a una vivienda digna<sup>255</sup>.

120. El contenido y el alcance de las obligaciones del Estado se han precisado a partir de: (i) los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones; (ii) los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (principios 21, 28 y 29)<sup>256</sup>; y (iii) los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro)<sup>257</sup>. Estas normas integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato<sup>258</sup> y, en consecuencia, son considerados por esta Corporación como herramientas hermenéuticas ineludibles para definir el marco de protección de los derechos de las víctimas, así como de las obligaciones estatales en los procesos de restitución de

---

<sup>253</sup> En la Sentencia T-821 de 2007, este Tribunal indicó que “*si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral.*”. M.P. Catalina Botero Marino. Ver Sentencias T-085 de 2009, C-715 de 2012 y C-330 de 2016.

<sup>254</sup> Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>255</sup> Sentencia T-166 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>256</sup> Al respecto, esta Corporación indicó en la Sentencia C-330 de 2016 que: “*Estos principios también caracterizan la prohibición de la privación arbitraria de la propiedad y posesiones de la población en situación de desplazamiento, y señalan la obligación de proteger la propiedad respecto de diferentes tipos de actos como el pillaje, los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; la utilización como personas como escudos de operaciones u objetos militares; los actos de represalia y las destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. De la misma forma, establecen el deber del Estado de proteger la propiedad y las posesiones que hayan sido abandonadas por las personas en condición de desplazamiento forzado, frente a actos de destrucción y apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales. En cuanto al derecho al retorno, prevén la obligación de apoyo en cabeza de los Estados, así como el ejercicio de acciones que permitan a las víctimas obtener la restitución o una compensación adecuada.*”. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>257</sup> En esta materia son especialmente relevantes los principios referidos a los derechos de los arrendatarios, de ocupantes y otros usuarios legítimos de tierras (Principio 16), y el deber de los Estados para proteger a los ocupantes secundarios contra desalojos forzosos arbitrarios o ilegales, y proporcionar a los mismos debidas garantías procesales, así como proporcionar alternativas a dichos ocupantes con el fin de facilitar la restitución oportuna a los desplazados (Principio 17).

<sup>258</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

tierras<sup>259</sup>. Por esta, la Corte Constitucional los ha empleado en múltiples pronunciamientos relacionados con el derecho a la restitución de tierras<sup>260</sup>.

De conformidad con lo anterior, el Estado adoptó un conjunto de medidas administrativas y judiciales con el objetivo de garantizar el derecho a la restitución de tierras, a través de:

- (i) Las Leyes 387 de 1997; 975 de 2005<sup>261</sup>; 1448 de 2011 y 1592 de 2012<sup>262</sup>;
- (ii) Los Decretos Ley 4633263 y 4635 de 2011<sup>264</sup>;
- (iii) Los Decretos 440 y 2051 de 2016; y (iv) el Decreto Único 1071 de 2017.

121. En virtud de este marco normativo, la restitución debe propender por el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas de forma tal que se vuelva a la situación anterior a la victimización –siempre que dicha situación no sea contraria a la Constitución–. De igual forma, se debe procurar la transformación de las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes, como garantía de no repetición<sup>265</sup>.

122. En línea con lo anterior, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, la protección de predios y la restitución de tierras deben regirse por ocho principios que determinan las obligaciones del Estado, a saber<sup>266</sup>:

122.1. *Carácter preferente*. La restitución de tierras y las acciones implementadas con ocasión de la etapa judicial constituyen en una medida *preferente* de reparación integral, al ser elementos esenciales de la justicia restaurativa<sup>267</sup>. Al mismo tiempo, debido a la conexidad de los derechos a la

<sup>259</sup> Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>260</sup> Ver Sentencias T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>261</sup> A través de un incidente de restitución en el marco de la Ley de Justicia y Paz -Ley 975 de 2005.

<sup>262</sup> Sobre este marco normativo, en la Sentencia SU-648 de 2017 esta Corporación indicó que “*La expedición de la Ley 1448 de 2011, la Ley de Víctimas, no constituyó una reforma o modificación al régimen contenido en la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), el cual mantiene su vigencia con las modificaciones introducidas posteriormente. La Ley 1448 de 2011 creó un marco legal amplio y dedicado de forma precisa a las necesidades de las víctimas del conflicto, particularmente, para aquellas que habían tenido que afrontar el despojo o abandono de sus tierras por causa de la violencia. De esta forma, como se dijo, quedaron dos caminos para lograr la reclamación del derecho a la restitución. Por una parte, un incidente de restitución en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), o un proceso de restitución de tierras en el marco de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). A raíz de esta situación, el legislador profirió la Ley 1592 de 2012, con el propósito de sincronizar ambos regímenes y tratar de superar los vacíos en materia de protección que a su parecer quedaron expuestos luego de la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*”. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>263</sup> Decreto Ley 4633 de 2011. Artículos 99, 141, 142, 143 y 144.

<sup>264</sup> Decreto Ley 4635 de 2011. Artículos 12, 60, 72, 107, 108, 109 y 110.

<sup>265</sup> Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (8.1.3.) y C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa (63).

<sup>266</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 73.

<sup>267</sup> Sentencias T -699A de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-330 de 2016. María Victoria Calle Correa; y SU-648 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

reparación, la justicia y la verdad, la restitución se convierte en una medida a través de la cual se concretan estos derechos<sup>268</sup>.

122.2. *Independencia*. El *derecho* a la restitución como elemento fundamental de la justicia retributiva es a su vez un mecanismo de reparación autónomo e independiente de que se haga efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista ese derecho<sup>269</sup>.

122.3. *Progresividad*. Las medidas de restitución deben encaminarse a lograr de forma progresiva el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas<sup>270</sup>. Por lo tanto, el Estado está obligado a implementar acciones tendientes a garantizar que la población campesina propietaria, poseedora o tenedora de tierra rural, pueda explotar económicamente la misma, tanto para su uso como para su vivienda<sup>271</sup>. En consonancia con lo anterior, esta Corporación indicó que:

*“Debe entenderse que dentro de la noción de restitución sobre los derechos al goce, uso y explotación de la tierra va implícito la reparación a los daños causados, en la medida que el Estado garantice el efectivo disfrute de los derechos vulnerados, así por ejemplo el derecho al retorno, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de circulación y el derecho a la libre elección de profesión u oficio”*<sup>272</sup>. (Énfasis agregado).

122.4. *Estabilización*<sup>273</sup>. La garantía del derecho a la restitución debe encaminarse a consolidar la *estabilización* en el marco del retorno o reubicación en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad<sup>274</sup>. Por tanto, el Estado se encuentra obligado a facilitar el retorno, mediado por una elección libre, informada e individual, basada en información completa, objetiva, actualizada y exacta, especialmente, de las condiciones de seguridad física, material y jurídica en el lugar de retorno<sup>275</sup>.

<sup>268</sup> Sentencia SU-648 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Ver Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>269</sup> Sentencias T -699A de 2011.M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-820 de 2012.M.P. Mauricio González Cuervo; C-330 de 2016.M.P. María Victoria Calle Correa; y SU-648 de 2017. M.P. Cristina Pardo Shlesinger.

<sup>270</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 73. Ver Sentencia C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>271</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia T-076 de 2011, señaló que el sustento de la población campesina, entendido como la consecución de elementos materiales para el ejercicio de los demás derecho fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra. Por lo anterior, el desplazamiento forzado impide que la garantía del mínimo vital a esta población. A su vez, la tierra es el espacio del ejercicio del derecho a la vivienda de los campesinos, que se ve afectado con el desplazamiento. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>272</sup> Sentencia T-159 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>273</sup> Principio 28. Principios Rectores de los desplazamientos internos. Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero de 1998.

<sup>274</sup> En lo relacionado al derecho de retorno, este Tribunal en la Sentencia T-025 de 2004, se remitió a lo dispuesto en el principio 28 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, según el cual *“(1) las autoridades competentes tienen la responsabilidad primordial de establecer las condiciones y proveer los medios que permitan a los desplazados retornar voluntariamente, en condiciones de seguridad y dignidad, a sus hogares o sitios de residencia habitual, así como a restablecerse en otro lugar del país. Dichas autoridades deberán esforzarse por facilitar la reintegración de personas desplazadas que hayan vuelto a sus lugares de residencia o se hayan restablecido en otro lugar”*.

<sup>275</sup> Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

En relación con los pueblos y comunidades indígenas, este Tribunal concluyó que: (i) es prioritario el retorno de las víctimas indígenas a su lugar de origen, salvo que este haya sido destruido y resulte inviable para la pervivencia física y cultural de los pueblos o comunidades afectadas; (ii) en los casos en los que no es posible el retorno, se debe obtener el consentimiento previo libre e informado para la reubicación. Los territorios que reciban deben ser en calidad, extensión y estatus jurídico, por lo menos equivalentes a los territorios que ocupaban anteriormente, para que puedan sufragar sus necesidades y asegurar su desarrollo futuro; (iii) el Estado debe garantizar la reunificación de las comunidades con el fin de asegurar la pervivencia física y cultural; y (iv) en los casos en los que el proceso de restitución se realice para un integrante de un pueblo, cuyo territorio no hace parte de territorios indígenas, se debe aplicar el procedimiento de restitución establecido en la Ley 1448 de 2011, otorgándole un trato preferencial en todas las instancias y procedimientos<sup>276</sup>.

122.5. *Seguridad jurídica*. Se debe esclarecer y garantizar la seguridad jurídica de los predios objeto de restitución<sup>277</sup>. Para tal efecto, se debe propender por la titulación de la propiedad como una medida de restitución, teniendo en cuenta la relación jurídica de las víctimas con los predios que son objeto de restitución o compensación<sup>278</sup>. De este modo, el Estado tiene la obligación de conservar la propiedad o posesión de la tierra desde una perspectiva jurídica y fáctica<sup>279</sup>.

122.6. *Prevención*. Debe realizarse en el marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes, y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas<sup>280</sup>.

122.7. *Participación de las víctimas*. La planificación y gestión del retorno o reubicación, así como la reintegración a la comunidad desplazada, debe darse con plena *participación* de las víctimas<sup>281</sup>.

<sup>276</sup> Sentencia T- 588 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>277</sup> Sentencia C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>278</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 73.

<sup>279</sup> Sentencia T-076 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>280</sup> En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 señaló que, en virtud del Principio Rector 21 de los Desplazamientos Internos “(1) las personas desplazadas deben ser protegidas frente a toda privación arbitraria de su propiedad y sus posesiones, las cuales (2) deberán ser especialmente protegidas en todas las circunstancias contra los siguientes actos: (a) pillaje, (b) ataques directos o indiscriminados, u otros actos de violencia, (c) uso como escudos para operaciones u objetivos militares, (d) ser objeto de represalias, y (e) ser destruidos o ser objeto de apropiación ajena como forma de castigo colectivo. También se expresa que las propiedades y posesiones que los desplazados dejen tras sí como consecuencia del desplazamiento deberán ser protegidas contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales” Anexo 3. “Los deberes del estado en relación con la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, según los principios rectores del desplazamiento forzado interno (1998)”.

<sup>281</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 73. Al respecto, el Principio Rector 28 de los Desplazamientos Internos, establece que: “las autoridades deberán esforzarse especialmente por asegurar la participación plena de los desplazados en la planeación y administración de su retorno o restablecimiento y su reintegración”. A su vez, el Principio Rector 29, dispone que “las personas desplazadas que hayan vuelto a sus hogares o lugares de residencia habitual, o que se hayan restablecido en otro punto geográfico del mismo país, no podrán ser objeto de discriminación por el hecho de haber sido desplazados. En ese sentido, se precisa que tendrán derecho a participar plenamente, en condiciones de igualdad, en los asuntos públicos a todo nivel, y tendrán igual acceso que los demás a los servicios públicos”.

122.8. *Prevalencia constitucional*<sup>282</sup>. La restitución debe realizarse en condiciones en la cuales las autoridades judiciales garanticen la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado que tengan un vínculo especial –constitucionalmente protegido– con los bienes de los cuales fueron despojados. Por tanto, se deben *restituir de forma prioritaria a las víctimas más vulnerables*, y a aquellas que tengan un *vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial*<sup>283</sup>.

123. Los principios previamente enunciados se deben garantizar en cumplimiento de las obligaciones específicas, tanto en la **(i) protección de predios**, como en el **(ii) proceso de restitución de tierras**, en cada una de sus fases. A continuación se desarrollará el contenido de estos derechos, incluyendo la obligación estatal de garantizar: (iii) la compensación en los casos en los cuales no es posible la restitución; y (iv) los derechos de los ocupantes de buena fe.

#### 4.1.3.1. Protección de predios

124. Como se indicó previamente, el desplazamiento forzado tiene una relación inescindible con el despojo y el abandono de tierras<sup>284</sup>. En este contexto, la Ley 387 de 1997 adoptó medidas para la protección de los predios de las personas desplazadas o en riesgo de estarlo, con el objetivo de evitar cualquier acción de enajenación o transferencia sobre la propiedad de estos bienes<sup>285</sup>.

125. De acuerdo con el marco jurisprudencial desarrollado por esta Corporación, las medidas de protección “*se erigen en instrumentos idóneos para la garantía del libre ejercicio de los derechos en titularidad de la población víctima del desplazamiento*”<sup>286</sup>. Por tal razón, estas medidas, además de propiciar condiciones que desestimen el desplazamiento y sus manifestaciones, permiten: (i) favorecer la materialización de la restitución; (ii) asegurar el goce efectivo de los derechos a la propiedad, a la vivienda digna y

<sup>282</sup> Principios 28 y 29. Principios Rectores de los desplazamientos internos. Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero de 1998.

<sup>283</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 73. Sentencia C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>284</sup> Sentencia T-699A de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. De igual forma, en el Auto 005 de 2009 la Corte explicó cómo el desplazamiento genera diferentes riesgos sobre las tierras y los territorios. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>285</sup> El inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, dispuso que el INCORA llevaría un registro de los predios rurales abandonados, con el objetivo de informar a las autoridades competentes e impedir cualquier acción en contra de la voluntad de los titulares de los derechos. En cumplimiento de esta disposición, mediante Decreto 3759 de 2009 se determinó que el INCODER, tras la liquidación del INCORA, administraría el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA). Finalmente, el Decreto 2365 de 2015, por medio del cual se suprimió el INCODER, estableció que el RUPTA debía ser trasladado, para efectos de su administración, a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Esta nueva competencia de la Unidad de Restitución implicó, de acuerdo con el Decreto 2051 de 2016, la necesidad de articular el RUPTA con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), con el propósito de optimizar la administración de los instrumentos, facilitar el trámite a las víctimas y hacer eficiente la actuación administrativa. Decreto 2051 de 2019, ver especialmente su parte motiva.

<sup>286</sup> Sentencia T-699 A de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

adecuada, al disfrute pacífico de los bienes y a la seguridad en la tenencia; y (iii) generar condiciones para el retorno<sup>287</sup>.

126. En este marco, las obligaciones del Estado para garantizar la protección de la propiedad, posesión u ocupación de la tierra de la población desplazada o en riesgo de estarlo se pueden concretar en las siguientes reglas:

126.1. *Informar sobre los mecanismos existentes de protección a las víctimas de despojo y abandono forzado*, dado que el Estado tiene la obligación de conservar la propiedad o posesión de la tierra desde una perspectiva jurídica y fáctica<sup>288</sup>. En consecuencia, debe informar a la población desplazada o en riesgo de estarlo sobre las medidas previstas para proteger y conservar sus predios.

126.2. *Adoptar medidas de protección para evitar la enajenación transferencia de las tierras despojadas o abandonadas cuando se adelanten contra la voluntad de sus titulares*, considerando que el derecho a la protección de predios tiene como finalidad evitar la enajenación, destrucción o usos ilegales de las tierras despojadas o abandonadas<sup>289</sup>. Por consiguiente, se deben adoptar medidas de protección que restrinjan de manera temporal y excepcional la facultad de enajenación de las tierras de las personas desplazadas.

127. Para este propósito, el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) se constituye en el mecanismo dispuesto para proteger los derechos de propiedad, posesión u ocupación sobre los predios ubicados en las zonas no microfocalizadas para la restitución de tierras<sup>290</sup>. Esta precisión es relevante en tanto que la inscripción de los predios ubicados en zonas microfocalizadas se realiza en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), el cual es un procedimiento que hace parte de la etapa administrativa del proceso de restitución, como se desarrollará más adelante<sup>291</sup>.

128. Antes del Decreto 2051 de 2016, existían tres rutas de inscripción en el RUPTA<sup>292</sup>: (i) la ruta individual, creada en virtud del artículo 19 de la Ley 387

<sup>287</sup> Sentencia T-699 A de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>288</sup> Sentencias T-076 de 2011 y C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>289</sup> Principio 21. Principios Rectores de los desplazamientos internos. Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero de 1998.

<sup>290</sup> De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, las condiciones para la microfocalización de zonas para la restitución, están relacionadas con: la densidad histórica del despojo, la seguridad y las condiciones para el retorno.

<sup>291</sup> La Ley 1448 de 2011 establece como medida de protección la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, el cual “es un mecanismo que permite a las personas víctimas de desplazamiento obtener la protección de las relaciones de propiedad, posesión y ocupación que tengan sobre predios ubicados en zonas no microfocalizadas con fines de restitución, con el fin de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tales operaciones se hagan en contra de la voluntad de los titulares respectivos”. Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.8.3.

<sup>292</sup> En la Sentencia T-699 A de 2011, la Corte Constitucional concluyó que “el sistema de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada, que nutre el Registro Único de Predios Abandonados por la Violencia, está integrado por tres ‘rutas de protección’: i) una individual, instrumento aplicable en los casos de desplazamientos ‘no masivos’ soportados por sujetos que no sean identificados como miembros de un grupo étnicamente minoritario, es decir, los que afecten un número menor de 10 familias o 50 personas

de 1997; (ii) la ruta colectiva, establecida en el Decreto 2007 de 2001 y derogada mediante Decreto 2051 de 2016; y (iii) la ruta étnica, regulada en la Ley 1152 de 2007 (declarada inexecutable<sup>293</sup>) y el Decreto 768 de 2008, en consonancia con las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT<sup>294</sup>. Actualmente, a partir de las modificaciones introducidas por el Decreto 2365 de 2015, la población cuenta con dos rutas de protección:

- i. *La ruta individual*: aplica en los casos individuales de desplazamiento de propietarios, poseedores u ocupantes que no sean identificados como miembros de un grupo étnico. Mediante esta ruta, las víctimas individualmente consideradas podrán solicitar ante el Ministerio Público o la Unidad de Restitución de Tierras (URT) la inscripción en el RUPTA. La URT debe analizar la solicitud y decidir si procede o no su inscripción. En el caso de que la decisión sea positiva, la URT debe enviar copia del acto administrativo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) del círculo registral correspondiente, quien procederá a hacer la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria<sup>295</sup>.

En esta ruta, de acuerdo con la reglamentación interna de la URT, se pueden acumular aquellos casos en los que se presenta vecindad geográfica por la ocurrencia de desplazamientos masivos<sup>296</sup>.

- ii. *La ruta étnica*: está dispuesta para: (i) los pueblos indígenas con título oficialmente reconocido o con ocupación histórica o ancestral<sup>297</sup>; y (ii) comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras con o sin título oficialmente reconocido<sup>298</sup>. Esta ruta tiene como objetivo la aplicación de medidas de protección, de carácter administrativo, para evitar el despojo jurídico de las tierras de propiedad colectiva u objeto de ocupación ancestral histórica<sup>299</sup>; para ello, se ordena a las ORIP que realicen las anotaciones en el certificado de tradición y libertad. Adicionalmente, la URT puede solicitar a las autoridades competentes

*individualmente consideradas; ii) una colectiva, que es ajustable a los desplazamientos masivos igualmente de sujetos de los que no se predique tal condición étnica, o sea, en los que se vean involucradas más de 10 familias o 50 personas; y iii) una étnica, cuyos parámetros fueron planteados en el auto 005 de 2009, prevista originalmente para la protección de los derechos territoriales en titularidad de la población afrodescendiente, pero extensible a los demás grupos étnicamente representativos (...)*. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>293</sup> En la Sentencia C-175 de 2009 se declaró INEXEQUIBLE la Ley 1152 de 2007, “*por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*”. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>294</sup> Dirección Jurídica. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. *Registro Único de Predios y Territorios Abandonados*. Bogotá. (Noviembre de 2017). Pág. 5.

<sup>295</sup> Decreto 2051 de 2016. “*Por el cual se adiciona un Capítulo al Título I de la Parte 15 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de ' Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA-*”.

<sup>296</sup> Dirección Jurídica. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. *Registro Único de Predios y Territorios Abandonados*. Bogotá. (Noviembre de 2017). Pág. 8.

<sup>297</sup> Cfr. Decreto 4633 de 2011.

<sup>298</sup> Cfr. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>299</sup> Los procedimientos dispuestos para esta ruta están definidos en la Resolución 306 de 2017, “*Por la cual se establece un mecanismo de articulación de las rutas de protección de predios, vía inscripción en el RUPTA con la política de restitución de tierras conforme a lo dispuesto en la orden séptima del auto 373 de 2016, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23 del Decreto 2365 de 2015, con el fin de regular y precisar el procedimiento para la adecuada administración del Sistema de Información RUPTA en los términos señalados por el parágrafo 1o del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015*”.



adoptar las medidas necesarias para dar publicidad y agilidad a los trámites requeridos para la ampliación, titulación o saneamiento de los territorios étnicos ante situaciones de amenaza o riesgo de apropiación, abandono o confinamiento en el territorio<sup>300</sup>.

Finalmente, es importante señalar que la aplicación de esta ruta es obligatoria en situaciones de desplazamiento masivo o frente a riesgo de desplazamiento que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales<sup>301</sup>.

129. Síntesis del derecho la protección de predios para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<p><b>Titular del derecho</b></p>	<p>Los propietarios, poseedores y explotadores de baldíos que hayan sido despojados u obligados a abandonar sus tierras o territorios, así como quienes se encuentren en riesgo de estarlo; esto último teniendo en cuenta que las medidas de protección tienen un carácter preventivo. Los efectos de las medidas de protección varían dependiendo de la relación jurídica que ostenta el titular del derecho al momento de solicitar la inscripción, de esta manera: (i) para el propietario, la inscripción excluye el bien del comercio; (ii) en el caso del poseedor, la inscripción tiene un efecto publicitario; y (iii) para las personas que explotan económicamente los bienes baldíos, se busca que la Agencia Nacional de Tierras no tittle ese predio a otra personas.</p> <p>En el caso de la ruta étnica, los titulares del derecho son: (i) los pueblos indígenas con título oficialmente reconocido o con ocupación histórica o ancestral; y (ii) las comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras con o sin título oficialmente reconocidos, esto último, tratándose de sus territorios ancestrales.</p>
<p><b>Responsable de la garantía</b></p>	<p><b>Ruta individual.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Ministerio Público tiene la competencia de recibir y remitir a la URT las solicitudes de inscripción y cancelación de las medidas de protección. En los casos en los que haya una oficina de la URT, esta institución mantendrá la competencia de manera preferente.</li> <li>▪ La Dirección territorial de la URT del lugar en donde se encuentre el predio debe analizar y verificar los hechos, recolectar pruebas y realizar las demás diligencias necesarias para decidir sobre la inclusión o no del predio en el RUPTA.</li> </ul>

<sup>300</sup> Dirección Jurídica. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. *Registro Único de Predios y Territorios Abandonados*. Bogotá. (Noviembre de 2017). Pág. 24.

<sup>301</sup> Orden 3° del Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las Oficinas de registro de instrumentos públicos del círculo registral en el cual se encuentran los predios incluidos en el RUPTA, deben realizar la inscripción o cancelación de la medida de protección en el folio de la matrícula inmobiliaria, después de que la URT emita el respectivo acto administrativo.</li> </ul> <p>Este registro aplica únicamente para los predios que se encuentran ubicados en zonas no microfocalizadas. En el caso en que la Dirección territorial identifique que el predio está en una zona microfocalizada y aún no se ha iniciado el procedimiento administrativo de ingreso al RTDAF, se adelanta este registro, previa autorización del interesado.</p> <p><b>Ruta étnica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Ministerio del Interior es el encargado de adelantar todo el procedimiento para la inscripción del predio en el RUPTA y, en caso que se requiera, la cancelación de la medida sobre los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras constituidos en el marco de la Ley 70 de 1993.</li> <li>▪ La Agencia Nacional de Tierras es la encargada de iniciar el trámite en los casos en los que la medida recae sobre los territorios indígenas ancestrales no titulados o sin formalizar.</li> <li>▪ La URT es la encargada de tramitar las solicitudes sobre predios de pueblos indígenas con título oficialmente reconocido.</li> </ul>
<p><b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b></p>	<p>Los efectos de la inscripción en el RUPTA se hacen extensibles hasta el momento en que se cancele la medida de protección por cualquiera de las razones definidas para ello: (i) solicitud del beneficiario -cancelación simple-; (ii) solicitud por parte de una persona diferente al solicitante de la medida -cancelación especial-; y (iii) cancelación directa por parte de la URT en los casos en los que se identifique alguna circunstancia ilícita cometida por parte de los funcionarios o los solicitantes de las medidas -cancelación oficiosa-. Una vez sea cancelada la medida, la URT envía una comunicación a las ORIP para que proceda a cancelar la inscripción.</p> <p>En todo caso, la cancelación debe estar precedida por una valoración objetiva sobre la superación de los riesgos de despojo, los cuales no necesariamente coinciden con los factores que determinan el desplazamiento.</p>
<p><b>Finalidad del derecho</b></p>	<p>Evitar la enajenación, destrucción o usos ilegales de las tierras despojadas o abandonadas.</p>

#### 4.1.3.2. Proceso de restitución de tierras

130. De acuerdo con los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas<sup>302</sup>, toda persona privada de forma arbitraria o ilegal de sus tierras debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución ante un órgano imparcial e independiente, el cual debe pronunciarse acerca de dicha solicitud y notificar al peticionario sobre la decisión<sup>303</sup>.

En este proceso, el Estado debe asegurar que *“todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género”*<sup>304</sup>. En consecuencia, las autoridades deben: (i) proveer información de fácil acceso para que las personas afectadas tengan conocimiento sobre los procedimientos de la restitución; (ii) disponer centros y oficinas en las cuales se pueda dar trámite a las reclamaciones de restitución, en las zonas donde residen las personas que tienen derecho a presentar dichas reclamaciones; (iii) prestar asistencia jurídica adecuada a quienes requieran presentar una reclamación de restitución de tierras, la cual debe realizarse atendiendo el principio de no discriminación y bajo condiciones de calidad, equidad e imparcialidad; y (iv) velar porque toda declaración judicial, cuasi judicial o administrativa relativa a la propiedad legítima de las tierras, o a los derechos correspondientes, esté acompañada de medidas encaminadas a hacer efectivo el registro o la delimitación de las tierras, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia<sup>305</sup>.

En suma, el derecho a la restitución se traduce en la facultad que tienen las víctimas despojadas o que se han visto obligadas a abandonar de manera forzada sus tierras, de exigir que el Estado les asegure, en la mayor medida de lo posible, *“el disfrute de la posición en la que se encontraba con anterioridad al abandono o al despojo”*<sup>306</sup>.

131. La Ley 387 de 1997 dispuso que el Estado debía: (i) adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de expulsión y recepción de la población desplazada; (ii) dar prelación en las líneas de crédito para las víctimas; y (iii) adoptar un programa para recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de predios de similares características en otra zona del país<sup>307</sup>.

132. Posteriormente, con ocasión de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, se creó un procedimiento para la restitución de tierras y territorios para las víctimas del conflicto armado. Este mecanismo, propio de la justicia transicional, establece un procedimiento especial para garantizar el

<sup>302</sup> También conocidos como los Principios Pinheiro.

<sup>303</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>304</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (6.3). Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas.

<sup>305</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (6.3). Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (viii).

<sup>306</sup> Sentencia C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>307</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

derecho a la restitución jurídica y material de las tierras<sup>308</sup>. La restitución jurídica se realiza de acuerdo con la situación jurídica del inmueble previo a la ocurrencia del despojo, así: (i) el restablecimiento del derecho de propiedad exige el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria; (ii) el restablecimiento del derecho de posesión puede ser acompañado de una declaración de pertenencia; y (iii) en el caso de bienes baldíos se debe proceder con la adjudicación del derecho de propiedad en favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica, siempre que durante el despojo o el abandono se cumplieran las condiciones para su adjudicación<sup>309</sup>.

Este procedimiento debe regirse por los principios de progresividad y gradualidad. En virtud del principio de *progresividad*, el restablecimiento de los derechos debe incrementar en el tiempo, por lo cual, si en el transcurso de un lapso razonable los resultados en materia de restitución de tierras son mínimos o nulos, se entiende que el Estado desconoció este principio<sup>310</sup>. Por su parte, la *gradualidad* implica que el Estado debe diseñar y adoptar herramientas operativas con alcance definido en el tiempo y en el espacio, así como apropiarse los recursos presupuestales para permitir la implementación escalonada de los programas, planes y proyectos para las víctimas, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un término razonable y en pleno respeto del principio de igualdad. Por esta razón, el Estado debe diseñar planes y estrategias para que la restitución pueda efectuarse en los términos de la vigencia de este marco normativo<sup>311</sup>, atendiendo a los principios de gradualidad y progresividad<sup>312</sup>.

#### i. Titulares del derecho a la restitución

133. Son titulares del derecho a la restitución los propietarios, poseedores de predios o los explotadores de baldíos cuya propiedad se pretendía adquirir por adjudicación, que fueron despojados u obligados a abandonar sus tierras y territorios, como consecuencia directa e indirecta de infracciones al DIH o

<sup>308</sup> La Ley 1448 de 2011 establece en el artículo 25 que la reparación comprende medidas de restitución, y dispone en el artículo 28 que las víctimas tienen derecho a la restitución de la tierra en los casos en los cuales fueron despojados de ellas. A su vez, de acuerdo con el artículo 71, se entiende por restitución la realización de medidas para el restablecimiento a la situación anterior a las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, y el artículo 72 dispone que dentro de las acciones de reparación a los despojados, se encuentra la restitución jurídica y material de los inmuebles despojados.

<sup>309</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 72.

<sup>310</sup> Sentencia T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>311</sup> Ley 1448 de 2011, en el artículo 75 establece que a partir de su promulgación, esta ley tendrá una vigencia de diez (10) años. El Decreto Ley 4633 de 2011, en el artículo 142 dispone que “*Las medidas de restitución establecidas en el presente decreto se aplican a las afectaciones territoriales ocurridas a partir del 1° de enero de 1991 hasta 10 años contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto (...)*”. Por su parte, el Decreto Ley 4635 de 2011, establece en el artículo 108 que las medidas de restitución. “*aplican a las afectaciones territoriales de las comunidades ocurridas a partir del 1° de enero de 1991 y hasta el 31 de diciembre de 2021*”.

<sup>312</sup> En este sentido, este Tribunal precisó que “*el hecho de que una garantía requiera de medidas graduales y progresivas, no es razón suficiente para justificar la inactividad del Estado. En efecto, existe un ‘deber mínimo’ en cabeza de las autoridades, de manera que la implementación gradual y progresiva de una política se convierta en una excusa para no proteger derechos de contenido prestacional (...), la jurisprudencia constitucional ha indicado que ese mínimo de garantía constitucional se materializa con la adopción de un plan estratégico que dé cuenta de cómo y cuándo se va a satisfacer, en su totalidad, la faceta positiva de un derecho*”. Sentencia T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, por hechos ocurridos entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras<sup>313</sup>.

134. De acuerdo con el Decreto Ley 4633 de 2011, la restitución de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos indígenas, versan sobre: (i) los resguardos indígenas constituidos o ampliados; (ii) las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de resguardos indígenas; (iii) las tierras de los resguardos de origen colonial y las tierras de ocupación ancestral e histórica que los pueblos y comunidades indígenas ocupaba el 31 de diciembre de 1990; (iv) la tierras comunales de los grupos étnicos; (v) las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de resguardos indígenas; (vi) las tierras adquiridas en beneficio de comunidades indígenas de la que es titular el Fondo Nacional Agrario; y (vii) las tierras adquiridas en beneficio de comunidades indígenas que deben ser tituladas en calidad de constitución o ampliación de resguardos<sup>314</sup>.

135. En línea con lo anterior, en virtud del Decreto Ley 4635 de 2011, la restitución de los derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, versa sobre las tierras: (i) de las comunidades; (ii) sobre las cuales se adelantan procedimientos de titulación o ampliación de los territorios colectivos; (iii) de ocupación histórica o ancestral que las comunidades conservaban de forma colectiva o individual al 31 de diciembre de 1990; (iv) comunales de los grupos étnicos; (v) que deben ser objeto de titulación o ampliación; (vi) adquiridas en beneficio de comunidades de la que es titular el Fondo Nacional Agrario; y (vii) adquiridas en beneficio de comunidades que deben ser tituladas en calidad de tierras de dichas comunidades<sup>315</sup>.

Tanto en el caso de los pueblos indígenas como las comunidades afrodescendientes es necesario tener en cuenta que de acuerdo con el marco normativo referido, se consideran como víctimas sus pueblos y comunidades – en tanto sujetos colectivos– y sus miembros individualmente considerados, por hechos que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno<sup>316</sup>. Adicionalmente, en el caso de los pueblos indígenas, también se considera víctima al territorio, tomando en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la tierra<sup>317</sup>.

35. A su vez, las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado deben gozar de especial protección del Estado en los trámites administrativos y judiciales de restitución de tierras. Por este motivo, la Ley 1448 de 2011 dispuso que sus solicitudes de restitución se deben sustanciar con prelación, y

<sup>313</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 75. Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 142. Decreto Ley 4635 de 2011, artículo 108.

<sup>314</sup> Decreto Ley 4633 de 2011. Artículo 141.

<sup>315</sup> Decreto Ley 4635 de 2011. Artículo 107.

<sup>316</sup> Autos 004 y 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>317</sup> Decreto Ley 4633 de 2011. Artículo 3.

las autoridades deben prestar su colaboración para procurar las condiciones de seguridad que les permitan usufructuar su propiedad<sup>318</sup>.

ii. *Etapas del proceso de restitución*

136. La Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 establecen un procedimiento mixto para garantizar el derecho a la restitución de las tierras y los territorios de las víctimas del conflicto armado. Este procedimiento tiene tres etapas: (i) administrativa; (ii) judicial; y (iii) post-fallo.

137. La *etapa administrativa* está a cargo de la URT, la cual debe esclarecer la situación de los predios reclamados para posteriormente inscribirlos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF)<sup>319</sup>. La inscripción en este registro tiene como propósito garantizar el acceso a medidas de reparación integral y, a su vez, tiene fines estadísticos y de seguimiento a la política pública<sup>320</sup>. El registro de las solicitudes o reclamaciones debe atender a los principios<sup>321</sup> de colaboración armónica; enfoque diferencial<sup>322</sup>; confidencialidad<sup>323</sup>; favorabilidad y prevalencia del derecho material<sup>324</sup>; enfoque preventivo<sup>325</sup>; participación<sup>326</sup>; progresividad<sup>327</sup>; gradualidad<sup>328</sup>; y publicidad<sup>329</sup>.

La solicitud de inscripción en el registro debe contener como mínimo: (i) la información precisa del predio, las personas que fueron despojadas u obligadas a abandonar sus tierras y la relación jurídica de estas con el predio; (ii) identificación de la persona que solicita el registro; y (iii) las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia del despojo o abandono<sup>330</sup>.

Esta etapa inicia con el acto de apertura formal del estudio del caso, que deberá ser comunicado al propietario poseedor u ocupante en el cual se deberá

<sup>318</sup> Ley 1448 de 2011. Artículos 114 a 118.

<sup>319</sup> Sentencia T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (5.2.2.). Ley 1448 de 2011. Artículo 76.

<sup>320</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.1.7.

<sup>321</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.1.3.

<sup>322</sup> En relación con los niños, niñas y adolescentes, el Artículo 2.15.1.1.6. del Decreto 1071 de 2015 establece que “*Los niños, niñas y adolescentes solicitantes tienen derecho a ser escuchados en el trámite de registro, (...). Cuando se reciba su declaración, debe tenerse en cuenta el nivel de afectación, recordación de los hechos investigados, y riesgo de revictimización, así como el mecanismo idóneo para su recepción. (...)*”.

<sup>323</sup> La URT debe establecer medidas que garanticen la confidencialidad suministrada por las víctimas para preservar su seguridad y el adecuado desarrollo del trámite administrativo.

<sup>324</sup> En relación con los predios inscritos en el RTDAF, la ley establece presunciones de despojo para efectos probatorios en el proceso de restitución. Estos se encuentran consignados el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 y, grosso modo, se clasifican en: (i) presunciones de derecho; (ii) presunciones legales sobre ciertos contratos; (iii) presunciones legales sobre ciertos actos administrativos; (iv) presunción del debido proceso en decisiones judiciales; y (v) presunción de inexistencia de posesión.

<sup>325</sup> La URT debe velar por la protección jurídica de los predios que se pretenden restituir o formalizar, con el objeto de garantizar eficacia de las decisiones de las autoridades administrativas y judiciales.

<sup>326</sup> Tanto de la víctima como de los terceros en las decisiones que afecten sus intereses.

<sup>327</sup> La inscripción en el Registro y su funcionamiento debe realizarse de forma paulatina y de forma creciente.

<sup>328</sup> El Registro se debe desarrollar de forma continua, secuencial, y sostenible hasta completar la totalidad del territorio nacional.

<sup>329</sup> Las actuaciones y diligencias deben ser públicas y ofrecer la información necesaria para que las víctimas ejerzan sus derechos procesales, sin perjuicio de la confidencialidad de información sujeta a reserva legal.

<sup>330</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.3.1.

informar<sup>331</sup>: (i) el inicio de la actuación administrativa para la inscripción del predio en el RTDAF; y (ii) la oportunidad para presentar pruebas que acrediten la propiedad, posesión u ocupación sobre el predio<sup>332</sup>.

A partir del inicio del estudio del caso, la URT debe realizar el análisis de las condiciones de procedibilidad de las reclamaciones, con base en los requisitos establecidos en el marco normativo referido. En virtud de estos requisitos, la URT verificar que<sup>333</sup>: (i) el despojo o el abandono fue consecuencia directa o indirecta de infracciones al DIH o violaciones graves a las normas internacionales de Derechos Humanos, con ocasión del conflicto armado interno; (ii) el solicitante es una persona que fue propietaria o poseedora de predios, o explotadora de baldíos cuya propiedad se pretendía adquirir por adjudicación; y (iii) los hechos en virtud de los cuales ocurrió el despojo o abandono sucedieron con posterioridad al primero de enero de 1991<sup>334</sup>.

En la etapa administrativa se debe corroborar –de manera fáctica y jurídica– que el predio es susceptible de ser restituido, considerando las pruebas aportadas por la víctima y el posible opositor y, con base en ello, decidir si procede la inscripción del inmueble en el RTDAF, lo cual se concreta en un acto administrativo, con el cual finaliza esta etapa<sup>335</sup>. La inscripción en este registro es requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución<sup>336</sup>, por ello, a partir de la inscripción en el RTDAF, la víctima, la URT o un abogado que represente los intereses de los despojados, pueden acudir ante los Jueces de Restitución de Tierras para reclamar sus derechos<sup>337</sup>.

138. La *etapa judicial* está a cargo de los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras, quienes deben decidir sobre los procesos de restitución y los procesos de formalización de los títulos de aquellas víctimas de despojo o abandono, en los casos donde no se reconozcan opositores dentro del trámite<sup>338</sup>. Por su parte, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados en restitución de

---

<sup>331</sup> En cada caso, la URT se debe expedir el acto administrativo que determina el inicio del estudio con base en el análisis previo y debe ordenar la inscripción de la pedida de protección jurídica del predio en el en el folio de matrícula del inmueble respectivo, con carácter preventivo y publicitario, conforme a lo señalado en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 1071 de 2015. A partir de este momento, la URT cuenta con sesenta (60) días, prorrogables por treinta (30) días más para proferir una decisión respecto de la inclusión en el registro de tierras despojadas, conforme al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>332</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.1.3.

<sup>333</sup> Sentencia T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>334</sup> Las condiciones de procedibilidad se examinan de acuerdo con los requisitos establecidos en los artículos 3, 75 y 81 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>335</sup> El artículo 2.15.1.4.5. del Decreto 1071 de 2015 establece que la URT ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la cancelación de la inscripción de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, y deberá disponer la anotación en el folio de la información sobre el ingreso de la solicitud en el RTDAF. De igual forma, establece que son causales de exclusión y/o no inscripción en el registro: “1. El no cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3°, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011. // 2. Cuando no fuere posible identificar con precisión el predio cuya restitución se pretende. // 3. Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos o que este ha alternado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción”.

<sup>336</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 76.

<sup>337</sup> Sentencia T-679 de 2015. Luis Ernesto Vargas Silva (5.2.3.)

<sup>338</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 79.

tierras deben decidir sobre estos procesos en los casos en los cuales sí se reconozcan opositores.

La demanda de restitución o formalización puede realizarse por la URT (cuando la entidad representa judicialmente a las víctimas), quien también podrá solicitar a los jueces la titulación y entrega de los predios inscritos en el RTDAF<sup>339</sup>. Igualmente, estas acciones pueden promoverse directamente por el despojado, o a través de apoderado<sup>340</sup>.

Esta etapa concluye con una sentencia, en la cual los jueces especializados en restitución de tierras: (i) se deben pronunciar de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda; y (ii) deben decretar las compensaciones a que haya lugar, a favor de los opositores que probaron su buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Esta providencia constituye título de propiedad sobre el predio objeto de restitución<sup>341</sup>, el cual debe ser identificado plenamente en el fallo<sup>342</sup>.

139. Luego de proferida la sentencia (*etapa post fallo*), los jueces especializados en restitución de tierras mantienen la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes y para adoptar las medidas necesarias para garantizar el uso, goce y disposición de los bienes a quienes les fueron restituidos o formalizados sus predios, así como para proteger la vida e integridad de los reclamantes y sus familias<sup>343</sup>.

Por su parte, la URT, sin perjuicio de las competencias de las instituciones concernidas en las órdenes impartidas en las sentencias de restitución de tierras, debe implementar estrategias para identificar los avances y dificultades en el cumplimiento de las mismas. Para tal efecto, de manera conjunta con las entidades del SNARIV, debe plantear propuestas para lograr la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias de restitución<sup>344</sup>. En consonancia con lo anterior, las entidades deben adecuar sus programas y procedimientos para dar cumplimiento efectivo a las órdenes proferidas por los jueces de restitución de tierras, por lo cual deben aplicar de forma preferente normas especiales de justicia transicional<sup>345</sup>.

<sup>339</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 82.

<sup>340</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 83.

<sup>341</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 91.

<sup>342</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 91. La sentencia debe incluir las órdenes a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que: (i) inscriba la sentencia en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado; y (ii) se cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, falsas tradiciones y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono. También (iii) se debe incluir la declaración de pertenencia en los casos en que se cumpla el término de posesión exigido para usucapir, la adjudicación de baldío en los casos que haya lugar; y (iv) las “órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas”.

<sup>343</sup> Ley 1448 de 2011. Artículos 91 y 102.

<sup>344</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.1.9.

<sup>345</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículos 2.15.1.1.10 y 2.15.1.1.11. En este sentido, “[los] entes territoriales, en el marco de sus competencias, promoverán la inclusión de la atención a los fallos de restitución de tierras dentro de sus mecanismos e instrumentos de planeación. De igual manera, promoverán una dinámica de trabajo territorial en torno a las sentencias, buscando viabilizar el cumplimiento de las órdenes dirigidas a entidades locales”.



iii. *Compensación en los casos en los cuales no es posible la restitución*

140. En los casos en donde no es posible la restitución plena, el Estado debe garantizar el acceso a una compensación adecuada por el daño ocasionado<sup>346</sup>. En consecuencia, este se encuentra obligado a satisfacer a la población desplazada los derechos afectados por la privación de la tierra, entre los que se encuentra el derecho a que se les compense por las mismas<sup>347</sup>, cuando la restitución “*sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial*”<sup>348</sup>.

141. Al respecto, la Ley 387 de 1997 dispone que el Estado debe disponer de un programa que permita recibir la tierra de las personas desplazadas a cambio de la adjudicación de predios con similares características<sup>349</sup>. Por su parte, la Ley 1448 de 2011 establece que se deben adoptar medidas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados, y de no ser posible, se debe determinar y reconocer la compensación correspondiente<sup>350</sup>.

142. Bajo este entendido, la compensación procede de forma subsidiaria en los eventos en los cuales no sea posible la restitución o cuando las víctimas de forma voluntaria y consciente deciden optar por ella<sup>351</sup>, debido a que se trata de un derecho independiente a que se otorgue o no el subsidio de compra de tierras<sup>352</sup>.

De acuerdo con el Decreto 1071 de 2015, la compensación debe ser entregada en cumplimiento de una sentencia a favor de la víctima de despojo. Para tal efecto, existen dos categorías: (i) la compensación monetaria, la cual consiste en el pago de una suma de dinero, y (ii) la compensación en especie, que corresponde a la entrega de un bien distinto al dinero<sup>353</sup>. Los reclamantes pueden solicitar a los jueces especializados de restitución de tierras que, como compensación, se entregue un bien de características similares al despojado cuando la restitución no sea posible porque el inmueble: (a) se ubica en zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe u otro desastre natural; (b) fue objeto de despojos sucesivos y restituido a otra víctima despojada del mismo

---

<sup>346</sup> Al respecto, el Principio 29 Rector de los Desplazamientos Internos, dispone que “*las autoridades competentes tienen el deber y la responsabilidad de asistir a las personas desplazadas que hayan retornado o se hayan restablecido para que recuperen, en la medida de lo posible, las propiedades y posesiones que dejaron atrás o que les fueron arrebatadas al momento del desplazamiento. Cuandoquiera que no sea posible recuperar tales propiedades o posesiones, las autoridades competentes están en la obligación de proveer una compensación adecuada u otra forma justa de reparación del perjuicio causado, o en forma alternativa, están obligadas a asistir en su consecución por los medios procedentes*”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la reparación del daño requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento de la situación anterior a la violación (restitución plena), y de no ser posible, se debe procurar la compensación del daño. Sobre este particular, puede consultarse el *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006, párrafo 347.

<sup>347</sup> Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa (63).

<sup>348</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (6.3) y Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas.

<sup>349</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (6.3).

<sup>350</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 72.

<sup>351</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (6.3).

<sup>352</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (6.3).

<sup>353</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.1.2.

bien; (c) haya sido destruido y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo. Adicionalmente, (d) cuando la restitución implica un riesgo para la vida o integridad del despojado o restituído o de su familia<sup>354</sup>.

143. No obstante, para las comunidades y pueblos indígenas, y las comunidades afrodescendientes, la restitución de los derechos territoriales no puede ser compensada monetariamente<sup>355</sup>.

#### iv. *Derechos de los ocupantes de buena fe*

144. En relación con la tensión de derechos que pueden generar los procesos de restitución de tierras con los segundos ocupantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y no tuvieron una relación directa o indirecta con el abandono o despojo del predio<sup>356</sup>, este Tribunal concluyó que los jueces especializados en restitución de tierras: (i) deben estudiar estas situaciones de manera diferencial; y (ii) deben adoptar medidas para proteger a las personas que hayan actuado de buena fe exenta de culpa<sup>357</sup>, por lo cual deben ser compensadas cuando sea el caso<sup>358</sup>.

<sup>354</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 97.

<sup>355</sup> El artículo 142 del Decreto 4633 de 2011 establece que “*en ningún caso la restitución de los derechos territoriales podrá ser compensada monetariamente*”. En el mismo sentido, en el caso de las comunidades afrodescendientes, el artículo 108 del Decreto 4635 de 2011 establece que “*la restitución de los derechos territoriales colectivos no podrá ser compensada monetariamente*”.

<sup>356</sup> Por segundos ocupantes, esta Corporación señaló que se trata de las personas que habitan los predios objeto de restitución o derivan de ellos el mínimo vital. Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>357</sup> Sobre la buena fe exenta de culpa la Corte Constitucional, en la Sentencia C-330 de 2016, estableció que existen diferencias entre la buena fe simple y la buena fe exenta de culpa. Determinó que “*en los dos eventos se parte del supuesto de que la persona obró con lealtad, rectitud y honestidad, la buena fe simple se presume de todas las actuaciones o gestiones que los particulares realizan ante el Estado, de ahí que sea éste quien deba desvirtuarla*”. En el caso de la buena fe exenta de culpa, es preciso que sea probada por quien quiere consolidar jurídicamente una situación determinada. Por eso, estimó que la buena fe exenta de culpa exige dos elementos: “*de un lado, uno subjetivo, que consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza*”. En relación con este requisito, los jueces de restitución de tierras deben tener en cuenta los siguientes criterios en relación con los segundos ocupantes para examinar el requisito de buena fe exenta de culpa, siempre que se trate de personas que no tuvieron que ver con el despojo: (i) los parámetros para dar una aplicación flexible o incluso inaplicar requisitos de forma, deben ser de naturaleza excepcional de forma que: (a) no favorezcan ni legitimen el despojo de la tierra, (b) no debe favorecer a quienes no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra, y (c) no puede darse para quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo; (ii) la compensación económica persigue fines de equidad social y se basa en el principio de igualdad material y el mínimo vital, entre otros; (iii) los jueces de tierras deben considerar la situación de hecho de los opositores para asegurar el acceso a la administración de justicia; (iv) a partir del principio de la inmediación de la prueba los jueces son los que deben determinar caso a caso los hechos materiales de cada acaso asociados al despojo y el abandono; (v) los contextos, precios irrisorios la violación de normas de acumulación de tierras, son criterios relevantes para determinar un estándar razonable en cada caso; (vi) la aplicación diferencial exige una motivación adecuada, transparente y suficiente por parte de los jueces de tierras, dada la tensión de principios constitucionales y en razón de las finalidades constitucionales que persigue la buena fe exenta de culpa; y (vii) los jueces deben establecer su proceden medidas de atención distintas a la compensación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para los opositores. De igual forma, los jueces deben analiza su procede la remisión a programas de atención a población vulnerable en razón de la edad, desplazamiento forzado, situación económica o cualquier otra razón que deba ser evaluada. En este sentido este Tribunal resolvió Declarar exequible la expresión “exenta de culpa” contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido de que es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>358</sup> Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (6.1); C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; y SU-648 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger (3.2.3).

145. En consecuencia, en los procesos de restitución de tierras, los Jueces y Magistrados deben: (i) respetar los derechos de los ocupantes de buena fe; (ii) declarar tal calidad; y (iii) ordenar las medidas de protección que correspondan, de acuerdo con la situación en que se encuentren<sup>359</sup>, lo cual incluye la compensación cuando sea el caso<sup>360</sup>. No obstante, la Corte Constitucional concluyó que, si bien se deben proteger las garantías procesales a los ocupantes secundarios, aquellos no pueden menoscabar el derecho de los propietarios legítimos a volver a tomar posesión de sus bienes de forma justa y oportuna<sup>361</sup>.

146. De conformidad con lo anterior, el derecho a la restitución consiste en: (i) la facultad que tienen las personas despojadas o forzadas a abandonar sus tierras de exigir que el Estado les asegure el disfrute de la situación en la cual se encontraban antes del despojo o el abandono de las mismas; (ii) la obligación de las autoridades de asegurar el uso, goce y disposición de la tierra que es objeto de restitución; (iii) el deber del Estado de asegurar que las facultades asociadas al derecho de propiedad o la posesión se restablezcan sin restricciones desproporcionadas; y (iv) el reconocimiento de un derecho subjetivo, adscrito a los derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia para obtener reparación por el daño sufrido y la protección a las diferentes manifestaciones del derecho a la propiedad<sup>362</sup>.

147. Síntesis del derecho a la restitución de tierras para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	<p>Las víctimas que hayan sido despojadas u obligadas a abandonar sus tierras y territorios, entre el primero de enero de 1991 y el término de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.</p> <p>En materia étnica, se consideran titulares de estos derechos las comunidades y pueblos indígenas, y comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados cuando hayan sido víctimas de hechos que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.</p>
<b>Responsable de la garantía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La etapa administrativa está a cargo de la URT.</li> <li>▪ La etapa judicial está a cargo de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil y los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras.</li> <li>▪ Luego de proferido el fallo, los jueces especializados en restitución de tierras mantienen la competencia para dictar</li> </ul>

<sup>359</sup> Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>360</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 91. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia T-367 de 2016, indicó que la URT es la entidad encargada de cumplir las órdenes de los Jueces de Restitución de Tierras en favor de segundos ocupantes. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>361</sup> Sentencias C-795 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>362</sup> Sentencia C-820 de 2012. Mauricio González Cuervo (4.4.3.1.).

	<p>todas las medidas encaminadas a garantizar el uso, goce y disposición de las tierras restituidas; así como para asegurar el goce efectivo de los derechos reivindicados en el proceso de restitución. Adicionalmente, la URT debe implementar estrategias para identificar los avances y dificultades en el cumplimiento de las órdenes.</p>
<b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las obligaciones en la etapa administrativa se extienden hasta que se decida sobre la inscripción del inmueble en el “Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente” mediante acto administrativo.</li> <li>▪ Las obligaciones de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras se extienden hasta que se adopte una decisión definitiva sobre la propiedad o posesión del bien o sobre la ocupación del baldío objeto de la demanda.</li> <li>▪ Luego de proferir la sentencia, la competencia de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras se mantiene hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos reivindicados en el proceso de restitución.</li> </ul>
<b>Finalidad del derecho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lograr el restablecimiento del goce efectivo del derecho al uso, goce y disfrute de la tierra y contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de despojo o abandono, por cuanto se entiende que estas superan la vulnerabilidad originada en el hecho victimizante, <i>“cuando se establezca el goce efectivo de derechos y la estabilización socioeconómica, derivados de su calidad de beneficiaria de la política de restitución”</i><sup>363</sup>.</li> <li>▪ Para los pueblos indígenas, y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, la restitución se encuentra encaminada a posibilitar el retorno a los territorios de origen, asegurar el restablecimiento del goce efectivo de los derechos territoriales y constituye uno de los fines esenciales de la reparación.</li> </ul>

Esta síntesis enunciativa debe ser analizada en consonancia con las disposiciones normativas relacionadas con la implementación del AFP en esta materia.

## **4.2. Derechos que comparte la población desplazada con el resto de la población colombiana**

### **4.2.1. Vida, libertad, integridad y seguridad personal**

148. En **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional analizó el contenido y alcance de los derechos fundamentales que son vulnerados o

<sup>363</sup> Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.15.1.1.12.

amenazados con ocasión del desplazamiento forzado<sup>364</sup>. Dentro de dicho catálogo identificó los derechos a la vida<sup>365</sup>, la seguridad<sup>366</sup>, la integridad<sup>367</sup> y la libertad (especialmente relacionada con la libertad de locomoción y el derecho a permanecer en el lugar escogido para vivir<sup>368</sup>). Al respecto, indicó que estos bienes jurídicos hacen parte de las *garantías mínimas* que deben ser satisfechas a la población desplazada en cualquier circunstancia, por cuanto son elementales para asegurar su subsistencia digna<sup>369</sup>.

149. Estos derechos, son reconocidos por la Constitución a todas las personas en el territorio nacional, sin distinción alguna, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 13 Superiores<sup>370</sup>. Sin embargo, dada la situación de vulnerabilidad y debilidad en que se encuentra la población desplazada, los derechos constitucionales que les garantiza la Carta Política adquieren manifestaciones específicas que responden a las particularidades de su condición<sup>371</sup>.

150. Por lo anterior, la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad personal y la libertad de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, se concreta en las medidas adoptadas por el Estado colombiano en el marco de los componentes de prevención y protección, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en la materia. A

---

<sup>364</sup> Para estos propósitos, la Corte Constitucional, realizó una aproximación al “alcance de los derechos de la población desplazada que han sido protegidos por esta Corporación, teniendo en cuenta tanto el marco constitucional y legal, como la interpretación del alcance de tales derechos que fue compilado documento internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. (5.1. y 5.2).

<sup>365</sup> La Corte explicó que se vulnera el de derecho a la vida en condiciones de dignidad de la población desplazada dadas “(i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia”. (5.2.1.). En torno al alcance de este derecho, esta Corporación acudió a los Principios Deng 1, 8, 10 y 13.

<sup>366</sup> Se vulnera igualmente el “derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15”. (5.2.9.)

<sup>367</sup> El derecho a la integridad personal, “resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento. A este derecho se refieren los Principios rectores 5, 6 y 11”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (5.2.8.)

<sup>368</sup> La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, se vulnera “puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia. Los principios 1, 2, 6, 7 y 14 resultan relevantes para la interpretación del alcance de estos derechos en relación con la población desplazada”. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (5.2.10.)

<sup>369</sup> Esto tiene dos consecuencias concretas: en primer lugar, las autoridades deben proteger el contenido esencial de cada derecho, razón por la cual “en ningún caso pueden obrar de forma tal que terminen por desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales”. En segundo lugar, estos derechos, aun cuando impliquen una carga prestacional, deben ser garantizados debido a su imperativo y urgente cumplimiento. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 9.

<sup>370</sup> La norma constitucional tutela los derechos fundamentales a la vida, integridad y libertad (arts. 11, 12 y 28). Además, la jurisprudencia constitucional, con base en un análisis sistemático del bloque de constitucional, precisó el concepto de seguridad (de personas, grupos y comunidades) como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental (i.e. Sentencias T-719 de 2003 y T-234 de 2012) que debe ser protegido constitucionalmente, tanto en su dimensión colectiva como individual.

<sup>371</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 3.

continuación, se citarán los deberes del Estado colombiano en relación con estos componentes de la política de atención a la población desplazada<sup>372</sup>.

#### 4.2.1.1. Prevención del desplazamiento forzado

151. En la **Sentencia T-025 de 2004** a Corte Constitucional, concluyó que a pesar de que la Ley 387 de 1997 dispuso que el Estado debía formular la política y adoptar medidas para la prevención del desplazamiento forzado<sup>373</sup>, los mecanismos dispuestos por el Gobierno Nacional no se habían aplicado de manera integral ni habían logrado prevenir al desplazamiento forzado<sup>374</sup>. Posteriormente, en los **Autos 004, 005 y 006 de 2009**, este Tribunal reiteró esta obligación y estableció que la misma se sustenta en los mandatos constitucionales consignados en los artículos 2° (fines esenciales del Estado) y 5° (primacía de los derechos inalienables) de la Constitución Política, por cuanto:

*“Estas cláusulas de la Carta Política son vinculantes en sí mismas, y su contenido obliga claramente al Estado colombiano a adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado, que ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limite a la atención de las víctimas a posteriori, sino que también opere directamente sobre sus factores causales”<sup>375</sup>.*

152. De conformidad con lo anterior, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**, esta Corporación reiteró en diferentes autos la obligación del Gobierno Nacional de crear un *sistema nacional de prevención del desplazamiento* en el marco de la política pública de prevención de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>376</sup>.

153. En el **Auto 008 de 2009** este Tribunal concluyó que el Sistema Nacional de Prevención del Desplazamiento debía contener al menos los siguientes elementos<sup>377</sup>:

<sup>372</sup> El análisis detallado de cada una de las disposiciones de los Principios Deng se encuentra en el anexo 3 de la Sentencia T-025 de 2004.

<sup>373</sup> Ley 387 de 1997. Artículo 3.

<sup>374</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (6.3.1.2.)

<sup>375</sup> Auto 006 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. (Sección I.5.1.)

<sup>376</sup> Cfr. Autos 177 y 178 de 2005, 218 de 2006, 052, 092 y 251 de 2008, 004, 005, 006, 007, 008 y 314 de 2009, 383 y 385 de 2010, 219 de 2011, 073 de 2014, 010 y 321 de 2015, 373 de 2016, 266, 504, 620 y 737 de 2017.

<sup>377</sup> En el Auto 008 de 2009 se determinó que la política pública formulada hasta entonces tenía problemas que impedían una respuesta adecuada, especialmente por la ausencia de un mecanismo objetivo para valorar los informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo y articular la respuesta estatal. Esta situación condujo que diferentes riesgos se consumaran a pesar de las advertencias del Sistema de Alertas Tempranas. En dicha oportunidad la Corte conoció los casos de Cúcuta (Norte de Santander), los municipios Caldonó, Jambaló, Silvia y Toribío (Cauca) y los corregimientos Juan José y Tierradentro de los municipios Puerto Libertador y Monte Líbano (Córdoba).

- i. contar con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional;
- ii. permitir un seguimiento permanente a la dinámica del desplazamiento, la evolución del conflicto armado y otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado;
- iii. superar el análisis puramente coyuntural activado por las alertas tempranas de la defensoría del pueblo<sup>378</sup>;
- iv. establecer mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar las alertas tempranas, por lo cual, se debe demostrar objetivamente la superación de las situaciones de riesgo<sup>379</sup>;
- v. permitir mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana;
- vi. contar con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado, el orden público y violaciones a los derechos humanos, de manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento;
- vii. facilitar la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del estado para el mantenimiento del orden público;
- viii. retroalimentar el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del ministerio del interior y de justicia (hoy, a cargo de la unidad nacional de protección);
- ix. propiciar una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva a las alertas tempranas de la defensoría del pueblo<sup>380</sup>.

Los elementos señalados previamente tienen por objetivo atender oportunamente los riesgos sobre la población, de manera que se pueda prevenir la ocurrencia de nuevas vulneraciones a los derechos humanos y, en consecuencia, nuevos desplazamientos. En este sentido, el **Auto 218 de 2006**

---

<sup>378</sup> En el Auto 008 de 2009 la Corte se refería a los informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) dado que, en ese momento, correspondía al SAT informar y advertir la posible ocurrencia de diferentes riesgos de vulneración de los derechos humanos; mientras que, el Ministerio del Interior, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), debía analizar si existían elementos suficientes para dictar una Alerta Temprana. En la actualidad, de conformidad con el Decreto 2124 de 2017, corresponde a la Defensoría del Pueblo proferir las Alertas Tempranas, mientras que el Ministerio del Interior conserva su labor de coordinador de la nueva Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), la cual reemplazó a la CIAT.

<sup>379</sup> El Auto 008 de 2009 se refería a los informes de riesgo del SAT.

<sup>380</sup> Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.(III. 5.1.)

señaló que es necesario que la política pública incorpore un enfoque de prevención, dado que la respuesta gubernamental no se puede reducir a la atención de la población una vez ocurrido el desplazamiento forzado<sup>381</sup>.

154. De igual forma, la Corte Constitucional concluyó que es necesario adoptar un *enfoque diferencial transversal* en la formulación e implementación de la política pública dispuesta para la población desplazada, lo cual incluye la política de prevención. Por tanto, la política pública de prevención de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario debe responder de manera efectiva ante los riesgos específicos que afrontan: (i) las mujeres<sup>382</sup>; (ii) las lideresas y defensoras de Derechos Humanos<sup>383</sup>; (iii) los niños, niñas y adolescentes<sup>384</sup>; (iv) los pueblos indígenas<sup>385</sup>; (v) las comunidades afrodescendientes<sup>386</sup>; y (vi) las personas con discapacidad.

Este enfoque, en materia de prevención del desplazamiento forzado, se concreta en el análisis de los riesgos específicos que afrontan cada uno estos grupos poblacionales, los cuales, no deben ser examinados de forma aislada ni de manera fragmentada. Por tanto, se debe realizar un análisis integral de los riesgos acentuados y específicos que enfrentan estos grupos poblacionales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, para proveer una respuesta adecuada, como lo señaló este Tribunal, en los **Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005 y 006 de 2009, 098 de 2013, 173 de 2014, 266 y 735 de 2017, y 765 de 2018**.

155. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3°, 8° y 14 de la Ley 387 de 1997, el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales deben diseñar y

---

<sup>381</sup> En este sentido, señaló que “[con] base en el análisis de los diversos informes de cumplimiento que se han remitido a esta Corte, se concluye que en los documentos remitidos, el enfoque preventivo para estas situaciones específicas está ausente. En la respuesta ante el desplazamiento en dichos casos predomina un enfoque encaminado primordialmente a paliar las consecuencias del desplazamiento interno sobre el disfrute de los derechos constitucionales de quienes se ven afectados por él, mediante la provisión de distintos componentes de atención a cargo de las diferentes entidades del SNAIPD. Sin embargo, se echa de menos la existencia de esfuerzos estatales encaminados a prevenir el desplazamiento interno en tales situaciones específicas, es decir, a atacar las causas específicas que le dan origen en cada caso particular desde antes de que se produzca el desplazamiento mismo”. Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>382</sup> Ver, por ejemplo, los riesgos de género identificados en el Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>383</sup> Sumado a los riesgos identificados por el Auto 092 de 2008, la Sala Especial en Auto 098 de 2013 constató “que el riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno se ha agravado de forma alarmante a partir del año 2009”. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>384</sup> Ver los riesgos identificados en el Auto 251 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y reiterados en el Auto 765 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>385</sup> En el caso de la población indígena, la Corte Constitucional advirtió el alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado. Lo anterior, debido especialmente a “una serie de factores comunes, que constituyen los troncos principales de la confrontación que se cierne sobre los pueblos indígenas del país, y que dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y cultural del cual se trate, se entrelazarán de manera distinta sobre cada comunidad en particular”. Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Igualmente, ver Autos 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012, 051 de 2013 y 266 de 2017.

<sup>386</sup> En el caso de la población afrodescendiente, la política pública de prevención debe atender no solo a los riesgos específicos que los afectan, sino también los factores transversales que inciden en su desplazamiento. Estos se encuentran identificados especialmente en los Autos 005 de 2009, 073 de 2014, 266 y 620 de 2017.



adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención de los riesgos y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.

156. Ahora bien, el capítulo 7 del Decreto 1084 de 2015 dispone que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para: (i) evitar la ocurrencia de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH; (ii) neutralizar o superar las causas y circunstancias que generan riesgos asociados al conflicto armado interno; y (iii) generar imaginarios sociales de solución pacífica a los conflictos<sup>387</sup>. Estas medidas se deben concretar en las diferentes etapas de la prevención, a saber, prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición<sup>388</sup>. A continuación, se presentan los elementos más relevantes que se deben considerar para cada una de las etapas<sup>389</sup>.

157. La *prevención temprana* tiene por objetivo identificar las causas que generan violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno y, en consecuencia, adoptar medidas para evitar su ocurrencia<sup>390</sup>. Temporalmente, esta etapa se encuentra antes de la ocurrencia de la vulneración de derechos.

157.1. En esta etapa son fundamentales los *Planes Integrales de Prevención*, que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015, deben ser formulados y ejecutados por las gobernaciones y alcaldías con el apoyo técnico del Ministerio del Interior y en concertación con los Comités Territoriales de Justicia Transicional y Comités Territoriales de Prevención<sup>391</sup>. Estos se conciben como el instrumento que permite integrar la respuesta institucional para identificar, advertir, alertar, contrarrestar, mitigar o brindar garantías de no repetición relacionadas con violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades. Las autoridades locales deben incluir un componente de prevención temprana, un componente de prevención urgente y contingencia, y un componente de garantías de no repetición<sup>392</sup>.

En dichos planes, se deben incorporar los *planes de contingencia*, Planes de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes y demás planes sectoriales de prevención existentes; y las rutas para la

<sup>387</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.1.

<sup>388</sup> Al respecto el artículo 2.2.7.7.1. del Decreto 1084 de 2015 señala que “*Cuando las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos o las infracciones al derecho internacional humanitario ya han sido consumadas, el Estado debe adoptar programas y proyectos de no repetición que incluyan acciones afirmativas, económicas y políticas que desarrollen medidas adecuadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los derechos humanos ni infracciones al derecho internacional humanitario. Estas medidas estarán encaminadas a disolver definitivamente los grupos armados ilegales que persisten, derogar o cambiar disposiciones, dispositivos y conductas que favorezcan la ocurrencia de tales violaciones y continuar fortaleciendo las políticas de promoción y protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario en la Fuerza Pública*”.

<sup>389</sup> En este auto no se abordan las garantías de no repetición por cuanto no es un elemento sobre el cual se concentra el seguimiento de la Sala Especial de Seguimiento.

<sup>390</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.1.

<sup>391</sup> Artículos 2.2.7.7.10 y 2.4.1.7.2.1; 2.4.1.7.2.2; 2.4.3.9.2.13; y 2.4.3.9.3.6 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>392</sup> Artículo 2.4.3.1.5 del Decreto 1066 de 2015.

prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades<sup>393</sup>.

En concreto, los Planes Integrales de Prevención deben incorporar medidas para la prevención del desplazamiento y atender sus causas<sup>394</sup>, así como garantizar el retorno de las víctimas de este hecho<sup>395</sup>. Para esto último, se deben consignar medidas para contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo<sup>396</sup>.

157.2. El artículo 9° de la Ley 1257 de 2008, por su parte, establece que: (i) el Gobierno Nacional deberá formular, aplicar, actualizar estrategias, planes y programas nacionales integrales para la prevención y la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer; y (ii) los alcaldes y gobernadores deberán incluir en planes de desarrollo un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia<sup>397</sup>.

157.3. El artículo 2 la Ley 1941 de 2018 establece que el Consejo de Seguridad Nacional debe crear zonas estratégicas de intervención integral en las regiones afectadas por la criminalidad, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Lo anterior debe estar en línea con la obligación de adoptar medidas para proteger a la población de las zonas afectadas por la violencia<sup>398</sup>.

158. La **prevención urgente** debe ocurrir a partir del momento en el cual se identifique la inminencia de una violación grave a los derechos humanos o infracción al Derecho Internacional Humanitario. Por tanto, se deben adoptar acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas para mitigar los efectos de su ocurrencia<sup>399</sup>.

<sup>393</sup> Artículo 2.4.3.9.3.2 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>394</sup> Autos 004, 005 y 006 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Además, ver: Principio 5 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos. Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero de 1998.

<sup>395</sup> Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Corte Interamericana de Derechos Humanos Sentencias: *Caso Ituango vs. Colombia*. Sentencia del 1 de julio de 2006; y *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. || En igual sentido, ver las medidas cautelares decretadas en favor de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó; Pueblo Indígena Kankuamo y de las Comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó.

<sup>396</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.12.

<sup>397</sup> Si bien la Ley 1257 de 2008 tiene un carácter general, la misma incide de manera directa en la garantía de los derechos a la vida, seguridad e integridad de las mujeres y niñas en situación de desplazamiento o en riesgo de desplazamiento. En esa medida, a partir de este marco normativo el Estado se encuentra en la obligación de prevenir “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado” (art. 2). Así las cosas, el Gobierno Nacional, los alcaldes y gobernadores, se encuentran obligados a incluir medidas para la prevenir la concreción de los riesgos que afrontan las niñas y mujeres ante el desplazamiento forzado.

<sup>398</sup> Principio 5 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos. Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero de 1998.

<sup>399</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.1.

En esta etapa se deben activar los *planes de contingencia*, como una medida inmediata para proteger a la población<sup>400</sup>. De acuerdo con el Decreto 1581 de 2017, estos planes “[S]on una herramienta técnica de orden municipal, que define procedimientos, acciones y estrategias, con recursos financieros, humanos y físicos destinados por las entidades territoriales para responder situaciones de inminente riesgo”<sup>401</sup>.

159. Síntesis del componente de prevención para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	<p>Todas las personas residentes en Colombia son acreedoras de esta protección (arts. 1 y 2 C.P.). Además, la Ley 387 de 1997 contiene obligaciones directas en cabeza del Gobierno Nacional para la prevención del desplazamiento (art. 14).</p> <p>En materia reglamentaria, el Decreto 1066 de 2015 establece que la política de prevención se dirige a proteger a personas, grupos y comunidades en todo el territorio nacional, <b>que se encuentre o pueda encontrarse en una situación de riesgo</b> excepcional de sufrir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad (art. 2.4.3.1.3. del Decreto 1066 de 2015).</p> <p>Conforme con lo anterior, y en relación con el proceso de seguimiento, el <i>universo</i> de referencia debe considerar a todas las personas en situación de desplazamiento y en riesgo de estarlo.</p>
<b>Responsable de la garantía</b>	<p>Todas las entidades nacionales y territoriales son responsables de la prevención de vulneraciones a los derechos a la vida, seguridad, integridad y libertad (art. 2.4.3.1.3 del Decreto 1066 de 2015).</p> <p>Ahora bien, de manera concreta, corresponde a las autoridades locales, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, adoptar el respectivo Plan Integral de Prevención y Protección o la instancia de articulación territorial correspondiente (art. 2.4.3.9.3.6 del Decreto 1066 de 2015).</p>
<b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b>	<p>Es una obligación de carácter permanente, por cuanto la garantía del derecho a la vida, seguridad, libertad e integridad, de acuerdo con los artículos 2, 5, 11, 12 y 28 de la Constitución Política, es una finalidad del Estado que debe ser satisfecha en todo tiempo y lugar.</p>

<sup>400</sup> Sentencia T-690 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>401</sup> Decreto 1581 de 2017. Artículo 1.

<b>Finalidad del derecho</b>	Mitigar los factores de riesgo y prevenir las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que inciden en el desplazamiento forzado y afectan a la población desplazada (art. 14 de la Ley 387 de 1997, <b>Sentencia T-025 de 2004</b> y <b>Auto 008 de 2009</b> ). Lo anterior incluye la adopción de medidas para la prevención temprana, urgente y las garantías de no repetición. (Principios Deng 5, 6, 8 y 9).
------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### 4.2.1.2. Protección

##### i. *Protección individual*

160. Son fines esenciales del Estado, proteger los derechos y libertades de todas las personas, así como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Por esta razón, cuando las personas están expuestas a riesgos extraordinarios –que no están obligados a soportar–, las autoridades tienen la obligación de brindar medidas de protección específica de sus derechos, debido a que se activa un *especial deber de protección*.

Al respecto, este Tribunal concluyó que toda persona tiene derecho a la seguridad, por lo cual, debe recibir la protección del Estado cuando se encuentra expuesto a ciertos riesgos en contra de su vida e integridad. Por esta razón, corresponde a las autoridades, en primer lugar, identificar el tipo de riesgo y, en función de aquel, adoptar las medidas de protección cuyo alcance y contenido deberá ser fijado en atención de las circunstancias de cada caso<sup>402</sup>.

161. En relación con el primer elemento, este Tribunal indicó que el riesgo extraordinario que habilita la protección del Estado se debe diferenciar de aquellas contingencias que soportan las personas de forma ordinaria, así como de riesgos extremos que, debido a su intensidad se configuran como una amenaza grave contra los derechos a la vida e integridad personal. Para estos efectos, esta Corporación precisó los conceptos de riesgo, amenaza y daño consumado en la **Sentencia T-339 de 2010**<sup>403</sup>.

<sup>402</sup> Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepera Espinosa.

<sup>403</sup> Si bien la Sentencia T-719 de 2003 estableció una escala de riesgos, en Sentencia T-339 de 2010, señaló la necesidad de precisar los conceptos de riesgo (“*contingencia o proximidad de un daño*”), contingencia (“*posibilidad de que algo suceda o no suceda*” o “*cosa que puede suceder o no suceder*”) y amenaza (“*dar indicios de estar inminente algo malo o desagradable*”), puesto que toda amenaza implica riesgo, más no todo riesgo implica una amenaza. En tal sentido señaló: “1) **Nivel de riesgo**: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo (...) y; b) riesgo ordinario (...). || 2) **Nivel de amenaza**: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. (...). Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías: a) amenaza ordinaria: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características: i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades; || ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.; || iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad; || iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser

Ahora bien, para identificar la existencia de un riesgo o amenaza, se han establecido una serie de criterios para valorar los hechos con base en los cuales se solicita la protección del Estado. Estos criterios son: (i) realidad de la amenaza; (ii) individualidad de esta; (iii) situación específica del amenazado; (iv) escenario en que se presentan los hechos; e (v) inminencia del peligro<sup>404</sup>.

162. En relación con el segundo elemento, es decir, las obligaciones que se derivan del nivel de riesgo que afrontan las personas, este Tribunal precisó lo siguiente<sup>405</sup>:

- “1. **La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.**
2. **La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.**
3. **La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.**
4. **La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.**
5. **La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.**
6. **La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.**
7. **La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados**”<sup>406</sup>. (Énfasis agregado).

163. Ahora bien, en relación con la población desplazada, en **Auto 200 de 2007**<sup>407</sup> la Corte Constitucional reiteró las obligaciones señaladas previamente

---

*tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente, || v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. (...) y b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. (...) || 3) Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida”. Sentencia T-339 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.*

<sup>404</sup> Sentencia T-1026 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>405</sup> Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>406</sup> Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. (4.2.3.2).

<sup>407</sup> En el Auto 200 de 2007 la Sala Segunda de Revisión constató que “el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en

y estableció la *presunción de riesgo extraordinario* a favor de los líderes de la población desplazada y de personas desplazadas en situación de riesgo<sup>408</sup>. De acuerdo con esta providencia, debido a que esta población se encuentra en situación de vulnerabilidad e indefensión, está expuesta “a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes”<sup>409</sup>.

La presunción de riesgo extraordinario implica la activación inmediata de los mecanismos de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP), hasta que se realice el respectivo análisis de seguridad. Las evaluaciones de seguridad deben “*ser examinadas en relación con los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial*”. Sobre este último elemento, se deben observar “*especificidades y vulnerabilidades por pertenencia étnica, perfil etario, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de quienes son objeto del programa de protección*”<sup>410</sup>, debido a que estos aspectos profundizan el riesgo de sufrir actos de violencia relacionados con el conflicto armado interno.

Para que las presunciones operen se debe: (i) demostrar la condición de víctima de desplazamiento<sup>411</sup>; y (ii) presentar una petición verbal o escrita ante la autoridad competente, que debe contener una narración consistente y verosímil de las amenazas puntuales contra de la seguridad, vida e integridad de la persona peticionaria y su familia. Al respecto, es importante destacar que los autos citados advierten que en el evento en que el solicitante no sea líder o representante de la población desplazada, debe cumplir con una carga probatoria adicional consistente en acreditar mediante evidencias fácticas precisas y concretas, el riesgo que se cierne en su contra o en contra de su familia<sup>412</sup>.

164. Las obligaciones señaladas previamente, se encuentran consignadas en el Decreto 1066 de 2015<sup>413</sup>, el cual establece dos rutas: (i) el procedimiento

---

*situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país declarado en sentencia T-025 de 2004”*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>408</sup> Sobre esta presunción de riesgo hacen referencia igualmente los Autos 006, 005 y 004 de 2009, y 251 y 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>409</sup> Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La cita hace referencia a los riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados.

<sup>410</sup> Sentencia T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>411</sup> En los términos de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y las reglas jurisprudenciales, en particular, aquellas recogidas en el Auto 119 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Acerca de la condición de persona desplazada, el Auto 119 de 2013 estableció que: “(i) La condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado; (ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar; (iii) la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región; (iv) para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera”.

<sup>412</sup> Auto 200 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda. (III.5.) y Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (III.4.2.3.)

<sup>413</sup> Por medio del cual se Reglamenta el Sector Administrativo del Interior.

ordinario del Programa de Protección<sup>414</sup>; y (ii) la correspondiente a medidas de emergencia en casos de riesgo inminente y excepcional. En estos casos, el Director de la UNP podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección<sup>415</sup>.

Las medidas de emergencia deben ser implementadas ante las presunciones de riesgo extraordinario consignadas en los **Autos 200 de 2007 y 098 de 2013**<sup>416</sup>. En uno y otro caso, la obligación de adoptar las medidas de protección (individuales o colectivas) se extiende hasta que el estudio de valoración del riesgo arroje que este ya no es de carácter extraordinario<sup>417</sup>.

165. Cabe destacar que las medidas de protección que se adopten en virtud del riesgo que afronten las personas, no se deben entender como un catálogo cerrado de recursos puesto que, en virtud del enfoque diferencial, pueden y deben adoptarse otro tipo de esquemas, recursos o medidas<sup>418</sup>. A su vez, es importante tener en cuenta que en aquellos casos en donde se presenten dudas en la valoración del riesgo, la decisión se tomará a favor de la víctima<sup>419</sup>.

Estas medidas y aquellas que se requieran adoptar de manera complementaria, se encuentran a cargo de la UNP<sup>420</sup>. Sumado a lo anterior, en virtud del Decreto 2252 de 2017<sup>421</sup>, se establecen responsabilidades en cabeza de los gobernadores y alcaldes, tales como la implementación de medidas de prevención temprana y la activación de rutas de protección individual o colectiva, a través de los Planes Integrales de Prevención<sup>422</sup>.

## ii. *Protección y enfoque de género*

---

<sup>414</sup> El cual se encuentra reglamentado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, el cual señala que “*El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente: 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección. || 2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla. || 3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - Ctrai. || 4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar. || 5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar. || 6. Valoración del caso por parte del Cerrem. || 7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo. || 8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita. || 9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entregada de estas al protegido. || 10. Seguimiento a la implementación. || 11. Reevaluación”.*

<sup>415</sup> Artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015. El procedimiento para estas medidas se encuentra regulado en el artículo 2.4.1.2.41.

<sup>416</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>417</sup> Decreto 1066 de 2015. Artículos 2.4.1.2.38 y 2.4.1.2.46.

<sup>418</sup> Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.2.2. Numeral 8.

<sup>419</sup> Párrafo 4 del artículo 2.4.1.1.13 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>420</sup> Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.2.6.

<sup>421</sup> “*Por el cual se adiciona el capítulo 6, del título 1, de la parte 4, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.*

<sup>422</sup> Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.7.2.3.

166. En el **Auto 098 de 2013**, la Sala Especial constató que las mujeres desplazadas que ejercen liderazgo, así como aquellas que trabajan en favor de los derechos de la población desplazada, cumplen una labor que las sobreexpone a sufrir ataques contra su vida, integridad y seguridad personal. En consecuencia, esta Corporación:

166.1. Precisó que el ejercicio del derecho a la defensa de los Derechos Humanos que desarrollan las lideresas es una actividad material y no formal de la cual nacen las siguientes obligaciones en cabeza del Estado: (i) promover las actividades realizadas en defensa de los Derechos Humanos; (ii) prevenir de la violencia en su contra; (iii) proteger su vida, integridad y seguridad personal; (iv) investigar, sancionar y aplicar las penas y sanciones correspondientes en caso de que se vulneren sus derechos; y (v) atender de forma inmediata, integral y adecuada a las lideresas que son víctimas de la vulneración de sus derechos a la vida, integridad y seguridad personal, en virtud de su labor.

166.2. Reiteró las obligaciones señaladas en el **Auto 200 de 2007** y estableció una *presunción de riesgo extraordinario de género* en virtud de la cual, las autoridades que conocen las peticiones de protección de estas mujeres, deben analizar sus casos a partir de los siguientes supuestos: (i) que la solicitante y/o su familia, se encuentra ante un riesgo extraordinario en contra de su vida, seguridad e integridad personal; (ii) que tales riesgos, si no se adoptan las medidas conducentes, pertinentes y adecuadas, pueden derivar en actos de violencia de género, lo cual tendrá un impacto multidimensional (individual, familiar, colectivo y comunitario de género); (iii) que estos hechos no están asociados a violencia común sino a un tipo de violencia sociopolítica de género ejemplarizante, que emplea como herramienta la administración del miedo, para generar terror sobre las mujeres e impedir que adelanten las actividades por las cuales las estigmatizan<sup>423</sup>; y (iv) que estos actos se materializan especialmente contra mujeres indígenas y afrodescendientes dada la discriminación y exclusión social histórica que han padecido<sup>424</sup>.

La referida presunción de *riesgo extraordinario de género* debe ser tenida en cuenta en todo el procedimiento de identificación, valoración del riesgo, definición, aplicación y seguimiento de las medidas de protección<sup>425</sup>.

167. Si bien las presunciones a las que se refirieron los **Autos 200 de 2007** y **098 de 2013** pueden ser desvirtuadas, requieren de un estudio detallado y cuidadoso que demuestre que la protección solicitada es innecesaria. De lo contrario, las autoridades competentes están en la obligación de adoptar una medida de protección que sea: (i) adecuada fácticamente; (ii) eficaz; y (iii) adecuada temporalmente<sup>426</sup>.

<sup>423</sup> Este elemento aplica especialmente para la valoración del riesgo, la determinación de las medidas de protección a adoptar y la evaluación y seguimiento de estas medidas para efectos de valorar con rigurosidad los cambios en las decisiones relativas al nivel riesgo y a los esquemas de seguridad.

<sup>424</sup> Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (III.4.).

<sup>425</sup> Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (III.4.2.3.).

<sup>426</sup> De acuerdo con Auto 098 de 2013, las medidas deben ser "(i) adecuada fácticamente a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar



### iii. *Protección colectiva*

168. Esta Corporación señaló que la seguridad es un derecho constitucional que puede tener como titular un grupo o colectivo, un pueblo o comunidad étnica, razón por la cual, las autoridades deben ser especialmente diligentes en el trámite de solicitudes de protección de aquellas<sup>427</sup>. Por tanto, la situación de riesgo que afronta un colectivo, grupo o una comunidad étnica no es sólo un elemento de contexto en el análisis de riesgo individual, sino que es un mecanismo para conocer las demandas de protección de las comunidades<sup>428</sup>.

En este sentido, considerando que en algunas zonas del país se presentan factores de riesgo que afectan a colectivos enteros, en el **Auto 266 de 2009**, esta Corporación advirtió la necesidad de implementar un instrumento de valoración de riesgo colectivo y la consecuente adaptación de las medidas a dichas situaciones. Esto, en el marco de una ruta de protección colectiva<sup>429</sup>.

Adicionalmente, en los **Autos 004 y 005 de 2009** la Corte Constitucional constató el impacto desproporcionado que tiene el desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. En dichas providencias se ordenó al Gobierno Nacional la creación de un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento<sup>430</sup> y un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana<sup>431</sup>, así como el diseño de Planes de Salvaguarda Étnica para cada pueblo identificado en dicha providencia<sup>432</sup> y Planes Específicos para las comunidades afrodescendientes de diferentes municipios<sup>433</sup>.

169. Ahora bien, en la actualidad, la Ruta Colectiva de Protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades se encuentra reglamentada en el Decreto 1066 de 2015, a partir de

---

*el riesgo; // eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la oportunidad de la medida, como su idoneidad para alcanzar el objetivo de protección–; y (iii) adecuada temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar – lo cual no obsta para que las autoridades competentes, con base en estudios de seguridad serios y detallados, concluyan que una determinada medida de protección ha dejado de ser necesaria en atención a la realidad del riesgo que pesa sobre su beneficiario. Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo recién descrita, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porque su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal”.*

<sup>427</sup> Autos 266 de 2009, 073 de 2014 y 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>428</sup> Ver Sentencia T-666 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En este caso, la Corte Constitucional tuteló los derechos que 12 familias de una comunidad de la cual hacía parte el actor que interpuso la acción de tutela. En concreto, la Corte encontró que tanto el accionante como las 12 familias, afrontaban una situación de riesgo grave debido a que dicha comunidad ha sido víctima de asesinatos y hostigamientos. Por esta razón, a pesar de que estas familias no presentaron una acción de tutela, esta Corporación dictó una serie de medidas para proteger sus derechos, en especial de la de adelantar una valoración de riesgo colectivo.

<sup>429</sup> Orden décima novena del Auto 373 de 2016. Esta ruta colectiva fue inicialmente reglamentada en virtud de la Resolución 1085 de 2015; sin embargo, en el Auto 373 de 2016 se ordenó al Ministerio del Interior incorporar dicha ruta al Decreto 1066 de 2015.

<sup>430</sup> Orden segunda del Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>431</sup> Orden novena del Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>432</sup> Orden tercera del Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>433</sup> Orden tercera del Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

la adición realizada por los Decretos 2078 de 2017<sup>434</sup> y 660 de 2018<sup>435</sup>. De acuerdo con esta norma, hay dos mecanismos para acceder a las medidas de protección: (i) mediante el trámite de un procedimiento ordinario<sup>436</sup>; y (ii) a través de la implementación de las medidas de emergencia, en casos donde la UNP, en su valoración preliminar, evidencie un riesgo inminente y excepcional<sup>437</sup>.

En ambos casos, el seguimiento está a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior<sup>438</sup>. Este mecanismo resulta especialmente relevante puesto que, en los eventos en donde se identifiquen omisiones, retrasos o acciones negligentes en la implementación de las medidas, el Ministerio del Interior debe dar traslado de la situación a los organismos de control.

El artículo 2.4.1.5.5 del Decreto 1066 de 2015 consigna una serie de medidas que pueden ser materiales o inmateriales, colectivas o individuales, siempre y cuando se dirijan a “*contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo*”. En todo caso, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM Colectivo) deberá adoptar dichas medidas u otras, teniendo en cuenta el nivel de riesgo y los enfoques diferencial, territorial y de género<sup>439</sup>.

170. Además de los mecanismos citados en materia de protección colectiva, el Decreto 1581 de 2017 establece la posibilidad de crear medidas complementarias de protección para la prevención de violaciones de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades en riesgo extremo o extraordinario<sup>440</sup>. Estas deberán ser definidas por la UNP en calidad de coordinadora y deberán contar con la participación de la población destinataria.

171. Finalmente, el Decreto 660 de 2018 establece el “*Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios*”. En virtud de este programa, los gobernadores y alcaldes deben incluir en el Plan Integral de Prevención “[*m*]edidas integrales de prevención,

<sup>434</sup> El Decreto 2078 de 2017 adicionó el capítulo 5, del título 1, de la parte 4, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>435</sup> Esta norma adicionó el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066.

<sup>436</sup> Consignado en el artículo 2.4.1.5.7. En este proceso, la Unidad Nacional de Protección realiza una valoración inicial de las solicitudes de protección y posteriormente las envía al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI). La decisión sobre las medidas le corresponde al CERREM Colectivo<sup>436</sup>, con la participación de la comunidad o grupo, en tanto de la implementación se hace cargo la UNP. No obstante, en caso de dictarse medidas que involucren a entidades diferentes a la UNP, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior realizará la labor de articulación.

<sup>437</sup> En estos casos, la UNP realiza la valoración inicial de riesgo y la comunica al Ministerio del Interior, entidad que se encargará de impulsar y coordinar a las autoridades competentes (art. 2.4.1.5.5 del Decreto 1066 de 2015).

<sup>438</sup> Artículo 2.4.1.5.6 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>439</sup> Artículo 2.4.1.5.5 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>440</sup> Conforme al artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, el propósito de estas medidas consiste en “*reconocer la legalidad y legitimidad de las organizaciones sociales y no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos y de las víctimas, la no estigmatización de su accionar, el rechazo de toda forma de violencia que afecte el libre ejercicio de sus derechos, promover alternativas pacíficas de solución de conflictos y el respeto por las diferencias, entre otras*”.

*seguridad y protección*”<sup>441</sup>, es decir, “*medidas políticas y de gestión orientadas a evitar la materialización de violaciones a los derechos humanos a la vida, libertad, integridad y seguridad contra comunidades y organizaciones en los territorios, sin perjuicio de aquellas medidas ya existentes o de otras que pudieran adoptar las autoridades (...)*”<sup>442</sup>.

172. En suma, las obligaciones del Estado en relación con las medidas de protección para garantizar los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad se derivan del tipo de riesgo identificado, el cual determina las medidas y medios de protección específicos, que pueden ser de carácter individual o colectivo.

173. Síntesis del componente de protección para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	Personas, grupos o comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento que afrontan riesgos extraordinarios o extremos. El <i>universo</i> se debe determinar teniendo en cuenta el número de solicitudes de protección (i) individual; y (ii) colectiva, presentadas ante las autoridades competentes.
<b>Responsable de la garantía</b>	La UNP tiene a su cargo las medidas de protección <b>individual</b> , y en el ámbito territorial, los gobernadores y alcaldes (como primeros responsables) tienen la obligación de adoptar medidas de protección en favor de la población desplazada. A su vez, la UNP es responsable de la implementación de las medidas de protección <b>colectiva</b> . Por su parte, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tiene un rol de coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM colectivo) Además, en casos de riesgo inminente y excepcional el Ministerio del Interior se encargará de impulsar y coordinar a las autoridades competentes. En ambos casos (protección individual y colectiva), la labor de seguimiento está a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.
<b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b>	La obligación de adoptar las medidas de protección (individuales o colectivas) se extiende hasta que el estudio de valoración del riesgo permita concluir que este ya no es de carácter extraordinario.

<sup>441</sup> Artículo 2.4.1.7.1.5 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>442</sup> Artículo 2.4.1.7.2.1 del Decreto 1066 de 2015. Esta norma establece también que el Programa Integral de Seguridad y Protección debe estar articulado con la Policía Pública de Prevención, la Ruta de Protección Colectiva y el Sistema de Prevención para la Reacción Rápida del Decreto 2124 de 2017. Para ello, el Ministerio del Interior deberá adoptar una estrategia de articulación y coordinación (art. 2.4.1.7.6.14 del Decreto 1066 de 2015).

<b>Finalidad del derecho</b>	Proteger los derechos a la vida, seguridad, integridad y libertad de las personas, grupos o comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento, ante riesgos extraordinarios o extremos.
------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### 4.2.2. Educación

174. La educación es un derecho fundamental que tiene como fundamento los artículos 44 y 67 de la Constitución. El *carácter inmediato o progresivo de las obligaciones* para satisfacer el derecho a la educación se define en función de la edad y el nivel educativo. Los criterios de distinción entre el carácter de las obligaciones, provienen de las disposiciones constitucionales y legales<sup>443</sup>, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>444</sup>, así como la jurisprudencia que se refiere sobre el contenido del derecho a la educación en sede revisión de constitucionalidad como de tutela.

175. En este orden de ideas, son *obligaciones inmediatas*: (i) garantizar la educación preescolar para menores de seis años en al menos un grado; (ii) educación básica primaria y secundaria gratuita y obligatoria, para menores entre los cinco a los dieciocho años<sup>445</sup>; (iii) educación básica primaria para personas mayores de dieciocho años<sup>446</sup>. En el marco del ECI, el seguimiento se concentra en las dos primeras obligaciones, las cuales corresponden a la educación para menores de dieciocho años.

176. Por su parte, son *obligaciones de ampliación progresiva*, las siguientes: (i) alcanzar progresivamente los tres niveles de preescolar para menores de seis años; (ii) educación media secundaria, esto es, los grados décimo y undécimo, para menores entre los quince y dieciocho años; (iii) acceso a los niveles de básica secundaria, media secundaria y superior, para personas mayores de dieciocho años<sup>447</sup>; y (iv) en materia de educación superior, se considera el mérito como un criterio válido para las normas y políticas que regulan el acceso a este nivel educativo.

177. En suma, se deben examinar el cumplimiento de las siguientes obligaciones: (i) el cumplimiento *inmediato* de la educación preescolar en un grado para menores de 6 años, educación básica primaria y secundaria hasta noveno grado entre los 5 a los 18 años, y educación primaria para mayores de

<sup>443</sup> Ley 115 de 1994, Ley 715 de 2001, Ley 1753 de 2015 y Decreto 1075 de 2015.

<sup>444</sup> Aprobado por la Ley 74 de 1968.

<sup>445</sup> El concepto de obligatoriedad de la educación se deriva del artículo 68 superior y la Observación General N°11 del Comité DESC acerca del artículo 13 del PIDESC, y se refiere a que “no resulta optativo para los padres ni las autoridades decidir que los menores no ingresen al sistema educativo, sino que debe asegurarse su incorporación al mismo, en condiciones de calidad”. Sentencia T-428 de 2012. M.P. María Victoria Calle

<sup>446</sup> Al respecto, esta Corporación planteó que “la accesibilidad de los adultos a la educación básica primaria es una obligación de aplicación inmediata derivada del artículo 13, inciso 2°, literal a del PIDESC, posición que comparte plenamente esta Sala (...)”. Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>447</sup> Al respecto la Corte ha precisado que “El acceso a la educación de los mayores de edad en los restantes niveles supone un esfuerzo progresivo lo que, según se ha explicado, no significa que el acceso gratuito deje de ser una obligación estatal sino que esta debe implantarse gradualmente”. Sentencia T-428 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

edad; y (ii) la satisfacción progresiva de los tres niveles de preescolar y la educación media entre los 15 a 18 años. El análisis de la progresividad en la garantía del derecho a la educación debe considerar las obligaciones encaminadas a asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo de la población desplazada, como la exención de costos educativos en los grados de transición a undécimo, así como la adopción de modelos educativos que consideren las necesidades particulares de esta población.

Así, para determinar que el Estado cumple con las obligaciones mínimas de respeto, protección y garantía del derecho a la educación, se debe examinar:

- i. El cumplimiento de las *obligaciones inmediatas* del Estado, con énfasis en el análisis de la garantía del derecho para los menores de dieciocho años y la evidencia de que población desplazada no se encuentra en condiciones de desigualdad en relación al resto de la población colombiana que sean imputables a la condición de desplazamiento forzado<sup>448</sup>.
- ii. La *progresividad y no regresividad* en las medidas adoptadas para la garantía plena del derecho a la educación de esta población. Para efectos del examen del goce efectivo del derecho se ha hecho énfasis en el cumplimiento de las obligaciones inmediatas, y que no se presente regresividad para garantizar plenamente el derecho a la educación.

178. Ahora bien, el análisis del derecho a la educación implica examinar sus componentes estructurales o características interrelacionadas de esta manera<sup>449</sup>:

178.1. La *asequibilidad o disponibilidad* que se refiere a<sup>450</sup>: (i) la satisfacción de la demanda educativa, lo cual puede realizarse a través del impulso a la oferta pública<sup>451</sup> o mediante la educación de instituciones educativas privadas. Lo anterior se concreta en infraestructura física de planteles educativos, disponibilidad de profesores y personal, materiales para la enseñanza y garantía de cupos escolares que corresponda a la demanda; (ii) que las instituciones educativas y los programas correspondientes se encuentren disponibles para los estudiantes; y (iii) que las condiciones de las instituciones educativas varíen de acuerdo con el contexto<sup>452</sup>.

En este sentido, bajo el marco normativo vigente, les corresponde a la Nación y las Secretarías de Educación contar con instituciones educativas disponibles para quienes demandan su ingreso<sup>453</sup>. A los departamentos les corresponde dirigir y prestar los servicios educativos en relación con los municipios no

<sup>448</sup> Por lo tanto, si existen barreras que impiden el acceso y ejercicio del derecho en condiciones de igualdad, se debe evidenciar que se adoptaron medidas para superarlas.

<sup>449</sup> Sentencias C-376 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-428 de 2012 y C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>450</sup> Artículo 67 de la Constitución. Ver Sentencias T-524 de 2014 y T-743 de 2013.

<sup>451</sup> Puede traducirse en la creación y financiación de instituciones educativas para ponerlas a disposición de quienes demandan el ingreso al sistema educativo. Sentencia T-524 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>452</sup> Lo cual puede incidir en la infraestructura o materiales de estudio.

<sup>453</sup> Ley 115 de 1994. Artículos 4 y 115.

certificados, así como velar por la ampliación de la cobertura<sup>454</sup>; estas mismas funciones les corresponden a los distritos y municipios certificados<sup>455</sup>.

En relación con la población desplazada, las entidades territoriales se encuentran obligadas a garantizar la prestación del servicio de educación en los niveles de preescolar, básica y media, tanto en las etapas de atención humanitaria, como en el retorno o reubicación<sup>456</sup>. Adicionalmente, en aplicación del principio de subsidiariedad, la Nación debe apoyar la creación y fortalecimiento de centros educativos e implementación de mecanismos para garantizar la prestación efectiva del servicio, así como adelantar acciones para apoyar la construcción, reparación y adecuación de los planteles en los que se presten servicios a la población desplazada<sup>457</sup>.

178.2. La **accesibilidad**<sup>458</sup> protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad, por lo cual, se debe eliminar cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. Esto implica: (i) acceso en condiciones de igualdad y la prohibición de restringirlo basado en criterios sospechosos; (ii) accesibilidad material o geográfica; (iii) accesibilidad económica, que comprende gratuidad en la educación.

De este modo, la educación básica primaria debe ser *gratuita* para remover barreras económicas de acceso al sistema educativo y se debe ampliar progresivamente a los otros niveles educativos<sup>459</sup>. Al respecto, se ha dispuesto que la educación debe ser gratuita entre los grados de transición a undécimo, lo cual implica la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios<sup>460</sup>.

Por su parte, las disposiciones normativas especiales para la población desplazada se enfocan en el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el sistema educativo por cuanto: (i) se flexibiliza el acceso de la población desplazada a la educación, dado que los establecimientos educativos deben matricular a los NNA desplazados, sin exigir documentos a quien no tenga capacidad de presentarlos<sup>461</sup>; (ii) la población desplazada debe ser exenta de todo tipo de costos académicos en los niveles de preescolar, básica y media, cuando no cuente con recursos para sufragarlos<sup>462</sup>; (iii) se hace énfasis en la permanencia escolar de la población desplazada, por lo cual, se deben adelantar acciones para vincular y mantener a NNA en el sistema educativo formal, así como asignar cupos escolares, y

<sup>454</sup> Ley 715 de 2011. Artículo 6.

<sup>455</sup> Ley 715 de 2011. Artículo 7.

<sup>456</sup> Decreto 1075 de 2015. Artículo 2.3.3.5.5.1.

<sup>457</sup> Decreto 1084 de 2015. Capítulo 5: Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia Artículo. Sección 5.3.2.1. B. *Atención en educación*.

<sup>458</sup> Artículo 67 de la Constitución. Ver sentencias C-280 de 2013 y T-743 de 2013.

<sup>459</sup> En este componente le corresponde a la Nación regular los costos de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros, así como distribuir los recursos del Sistema General de participaciones. Ley 715 de 2011. Artículo 5.

<sup>460</sup> Decreto 1075 de 2015. Artículo 2.3.1.6.4.2.

<sup>461</sup> Decreto 1075 de 2015. Artículo 2.3.3.5.5.2.

<sup>462</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 51. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.2.1.

fortalecer los servicios de educación en los lugares de retorno y reubicación<sup>463</sup>; (iv) el derecho a la educación es un elemento que se examina de forma permanente en el restablecimiento y garantía de los derechos de la población desplazada, puesto que: (a) debe entregarse un porcentaje adicional para la educación de NNA de los hogares que se encuentren en etapa de emergencia; (b) el hogar debe tener acceso a la educación para determinar que se superó la situación de emergencia; y (c) la estabilización socioeconómica se encuentra asociada a la satisfacción del derecho a la educación, garantizado por el hogar o a través de la oferta del gobierno<sup>464</sup>.

178.3. La **adaptabilidad** se refiere a<sup>465</sup>: (i) que la educación se adecúe a las necesidades de los estudiantes y (ii) se garantice la continuidad en la prestación del servicio. Bajo este componente se examina el respeto y el desarrollo de la identidad cultural para grupos étnicos. Implica también la adaptación del sistema educativo a la necesidad de personas en situación de discapacidad o capacidades excepcionales. A su vez, exige adecuaciones de acuerdo con el contexto social y cultural, con el objeto de evitar la deserción escolar y asegurar la permanencia en el sistema educativo. Por lo anterior, se deben desarrollar acciones como: (a) incorporar en los planes de desarrollo programas de apoyo pedagógico para personas en situación de *discapacidad*<sup>466</sup>; (b) impartir una educación que respete las creencias, tradiciones, lenguas y dialectos de los *grupos étnicos*<sup>467</sup>; (c) adaptar la educación *campesina o rural* a procesos de formación técnica acorde a estas áreas<sup>468</sup>.

Adicionalmente, las normas disponen servicios asociados a asegurar la permanencia y evitar la deserción del proceso educativo<sup>469</sup>. En este sentido, una vez sean cubiertos los costos de la prestación del servicio<sup>470</sup>, las entidades territoriales deben destinar recursos para el transporte escolar para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo<sup>471</sup>. Estas a su vez deben adelantar programas de alimentación escolar<sup>472</sup>.

Particularmente, para la población desplazada existen disposiciones encaminadas a satisfacer algunas de sus necesidades específicas para que permanezcan en el sistema educativo. En este sentido, el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación deben adoptar programas educativos especiales en los niveles de educación básica y media especializada, de forma que se ejecuten en tiempos menores a los convencionales y permitan asegurar

<sup>463</sup> Decreto 1084 de 2015. Capítulo 5: Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia Artículo. Sección 5.3.2.1. B. *Atención en educación*.

<sup>464</sup> Decreto 1084 de 2015.

<sup>465</sup> Artículos 67 y 68 de la Constitución. Ver sentencias SU-1149 de 2000, T-294 de 2009, T-659 e 2010 T-524 de 2014, T-428 de 2012, T-139 de 2013 y T-743 de 2013.

<sup>466</sup> Ley 115 de 1994. Artículo 45 a 49.

<sup>467</sup> Ley 115 de 1994. Artículo 55 a 63.

<sup>468</sup> Ley 115 de 1994. Artículo 64 a 67.

<sup>469</sup> Las disposiciones particulares para víctimas del conflicto armado hacen énfasis en estrategias para promover la permanencia escolar, señalando que las entidades territoriales deben gestionar recursos para para el transporte, útiles escolares y uniformes. Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.2.1, párrafo 1.

<sup>470</sup> Como el pago de personal, mantenimiento de infraestructura, funcionamiento y provisión de la canasta educativa.

<sup>471</sup> Ley 715 de 2011. Artículo 15.

<sup>472</sup> Ley 715 de 2011. Artículo 76.19.

la rehabilitación y el desarrollo social, laboral y productivo de las víctimas de desplazamiento forzado.<sup>473</sup> A su vez, en la fase de estabilización socioeconómica se deben adelantar acciones para implementar modelos educativos que respondan a la situación de los NNA desplazados<sup>474</sup>.

178.4. La *aceptabilidad*<sup>475</sup> se refiere a la calidad de los servicios educativos, que se concreta en que los programas y métodos pedagógicos sean pertinentes, adecuados culturalmente, de buena calidad, y que se ajusten a las normas mínimas de enseñanza aprobadas por el Estado<sup>476</sup>. La calidad educativa se examina en relación con los estándares de la prestación de servicios, cuyo cumplimiento se analiza bajo los principios de progresividad y no regresividad<sup>477</sup>.

179. Síntesis del derecho a la educación para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	Es un derecho fundamental tanto para menores de edad como para los adultos, con condiciones particulares de aplicación para unos y otros. En el proceso de seguimiento el <i>universo</i> de referencia debe considerar a las personas desplazadas menores de 18 años.
<b>Responsable de la garantía</b>	Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación y gobiernos territoriales en cabeza de las Secretarías de Educación.
<b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b>	El grupo etario y el nivel educativo determinan las obligaciones inmediatas y las de ampliación progresiva. En el proceso de seguimiento, se hace énfasis en la garantía de este derecho para los menores de edad (18 años), lo cual se concreta en: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantizar un grado de preescolar para niños menores de 6 años.</li> <li>▪ Garantizar educación básica y media para niños y adolescentes entre 6 y 18 años.</li> </ul>
<b>Finalidad del derecho</b>	Asegurar que, de acuerdo con la edad y niveles educativos, a las personas desplazadas se les garantiza la disponibilidad,

<sup>473</sup> Ley 387 de 1997. Artículo 19.

<sup>474</sup> Decreto 1084 de 2015. Capítulo 5: Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia Artículo. Sección 5.3.2.1.

<sup>475</sup> Artículos 67 y 68 de la Constitución. Ver Sentencias T-337 de 1995 y T-473 de 2013.

<sup>476</sup> Sentencia T-743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>477</sup> Si bien a la Nación le corresponde la mejora en la calidad de la educación, las Secretarías de Educación deben velar por la calidad de educación en su territorio (Ley 115 de 194. Artículo 151). En este componente, le corresponde a la Nación: (a) establecer mecanismos para verificar la calidad de la educación, (b) examinar el cumplimiento de las normas del sector, c. Fijar parámetros de la prestación del servicio como el personal, la asignación por estudiante, calidad de prestación del servicio y canasta educativa (Ley 715 de 2011. Artículo 5). A su vez, se contempla la implementación progresiva de la *jornada única* de al menos siete horas, y seis horas para preescolar (Ley 115 de 1994. Artículo 85) Para este propósito, la Nación y las entidades territoriales deben diseñar un plan para su implementación que no debe superar el 2025 para las zonas urbanas y el 2030 para las zonas rurales (Ley 1753 de 2015. Artículo 57). En relación a la organización para la prestación de los servicios educativos, le corresponde al nivel nacional formular las políticas y objetivos del sector, diseñar y mantener el sistema de información del sector (Ley 715 de 2011. Artículo 5). No obstante le corresponde a los departamentos responder por la oportunidad y calidad de la información, y suministrarla a la Nación.



accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los servicios educativos.

### 4.2.3. Generación de Ingresos y de Empleo

180. La generación de ingresos y de empleo para la población desplazada tiene como fundamento la garantía del derecho a la subsistencia mínima como expresión del derecho al mínimo vital. Para la protección de este derecho se disponen diferentes medidas que proceden una vez ocurre el hecho victimizante, hasta la consolidación de la estabilización o superación de la situación de vulnerabilidad. De este modo, la generación de ingresos y de empleo hace parte del conjunto de medidas encaminadas a consolidar la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

181. En la **Sentencia T-025 de 2004**, este Tribunal determinó que uno de los derechos que integran el mínimo prestacional que debe satisfacer el Estado es la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados, por lo cual, concluyó que se debe: (i) identificar con plena participación de las personas desplazadas las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, sus necesidades particulares, así como sus habilidades y conocimientos, y las alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que pueden acceder en el corto y mediano plazo; (ii) a partir de esta identificación, definir las posibilidades concretas para ejecutar proyectos razonables de estabilización económica, participar de forma productiva en un proyecto colectivo, o vincularse al mercado laboral; y (iii) utilizar esta información para identificar alternativas de generación de ingresos para la población desplazada. Si bien este apoyo no implica que se debe proveer inmediatamente un soporte material para la iniciación de un proyecto productivo o garantizar el acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual efectuada, este apoyo se debe materializar en los programas y proyectos que las autoridades diseñen para alcanzar estos objetivos<sup>478</sup>.

182. En consonancia con lo anterior, en el **Auto 373 de 2016** se hizo explícito que el carácter de las obligaciones en materia de generación de ingresos y de empleo es de medio y no de resultado, *“toda vez que el impacto efectivo de las medidas de estabilización depende de una serie de factores externos que no pueden ser previstos en todos los casos y que escapan al control directo de la intervención estatal”*<sup>479</sup>. Por tanto, la actuación que exigible al Estado debe estar encaminada a facilitar la creación de oportunidades para la estabilización

<sup>478</sup> En la Sentencia T-025 de 2004, este Tribunal precisó, que el deber mínimo y de inmediato cumplimiento es el de *“acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial”*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>479</sup> En el Auto 373 de 2016 se planteó a manera de ejemplo, que las características del mercado laboral y las condiciones para que un proyecto productivo llega a buen término escapan el control directo de la acción estatal. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

socioeconómica, que responda a las condiciones reales de las personas y hogares desplazados<sup>480</sup>.

No obstante, aun cuando las obligaciones son de medio, el Estado debe satisfacer requisitos asociados a la actuación diligente por parte de la administración. Así, el estándar de diligencia en la actuación comprende una labor de coordinación adecuada y el cumplimiento de parámetros que deben satisfacer los programas y proyectos, para que se considere que las autoridades cumplen efectivamente con las obligaciones en materia de generación de ingresos y de empleo.

183. A partir de lo anterior, se concluye que el deber mínimo y de inmediato cumplimiento que se definió en la **Sentencia T-025 de 2004**, y que tiene por propósito facilitar la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada persona o familia desplazada, *“no era sino el primer paso que el Estado estaba en obligación de dar, en la dirección de hacer inteligible y materializar el apoyo para el autosostenimiento a favor de la población desplazada por la violencia, a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñaran e implementaran al respecto”*<sup>481</sup>. Por tanto, el apoyo para el autosostenimiento de la población desplazada se debe concretar en programas y proyectos que se implementen para este fin, teniendo en cuenta que su implementación se examina bajo el principio de progresividad, por lo cual, la respuesta estatal no puede ser siempre la misma con el paso del tiempo<sup>482</sup>.

Así, atendiendo al principio de progresividad, uno de los deberes mínimos del Estado en materia de generación de ingresos y de empleo es adoptar una política que contribuya al restablecimiento de las capacidades laborales, la superación de la vulnerabilidad y la estabilización socioeconómica de la población desplazada<sup>483</sup>. Esto con el objetivo de que ésta población pueda

---

<sup>480</sup> En dicha providencia, esta Sala indicó que *“la obligación Estatal en materia de generación ingresos y de empleo es de medio y no de resultado, razón por la cual es razonable reconocer que existen factores que exceden el control de las autoridades y que, en consecuencia, afectan las condiciones socio económicas de la población desplazada sin que haya mayor margen de maniobra”*. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>481</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>482</sup> En el Auto 373 de 2016 se concluyó que no era aceptable que una entidad diera la misma respuesta en el transcurso de varios años en relación con la ausencia de una política pública de generación de ingresos para la población desplazada. Por tanto, si las autoridades no toman medidas efectivas que permitan el avance en la realización de las prestaciones incluidas en la garantía de los derechos constitucionales, se incurre en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>483</sup> En el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 se ha reiterado la necesidad de adoptar una política pública de generación de ingresos que responda a las particularidades de la población desplazada. En particular, las falencias en este componente fueron expuestas en el Auto 219 de 2011, en el cual se indicó que: (i) no había claridad sobre las necesidades, particularidades, potencialidades, conocimientos de la población desplazada; (ii) no se evidenciaba como la política contenida en el CONPES 3616 de 2016 permitía mejorar las condiciones de autosostenimiento de la población desplazada, considerando que no se identificaba la cobertura, plazos, presupuesto, metas, ni resultados; (iii) no se había desarrollado la armonización de la oferta institucional para que respondiera a la especificidad de la población desplazada; (iv) no se habían planteado estrategias para fortalecer a las entidades territoriales en los programas que pudieran contribuir a la estabilización socioeconómica de la población desplazada desde el ámbito local; (v) no eran claras las competencias legales asignadas a las entidades v territoriales en materia de generación de ingresos, y no se evidencia que el Gobierno Nacional contara con un plan para superar esta dificultad. A su vez, en el Auto 373 de 2016, se concluyó que persistía la ausencia de un marco normativo y de política actualizado y cohesionado que articulara la oferta, precisara la continuidad de la ruta de generación de ingresos y la de generación de

competir, integrarse en el mercado laboral y lograr un sostenimiento autónomo que les permita tener una vida digna. Al respecto, la Ley 1753 de 2015 dispone que el Gobierno Nacional debe diseñar y poner en marcha la política pública de inclusión social y productiva para orientar la ejecución y articulación de planes, proyectos y programas para la estabilización socioeconómica de la población vulnerable<sup>484</sup>.

184. Esta política pública debe incluir un plan o una estrategia nacional que defina cómo, de qué manera y quiénes son los responsables encargados de proveer apoyo para el autosostenimiento a través de la generación de ingresos y empleo para la población desplazada. Teniendo en cuenta los elementos señalados previamente, la política de generación de ingresos y de empleo, al menos debe contar con: (i) un marco normativo actualizado, armonizado y cohesionado; (ii) mecanismos de articulación de la oferta programática, (iii) la definición de las particularidades para las rutas de generación de ingresos y de empleo; (iv) enfoque diferencial en los programas y proyectos, de manera que estos sean sensibles a las necesidades y capacidades de la población desplazada; (v) indicadores que permitan realizar el seguimiento a los programas implementados, así como de las metas definidas por el Gobierno Nacional.

De igual manera, la política pública debe garantizar la igualdad de oportunidades para que las personas accedan a programas y proyectos de generación de ingresos y empleo. En este sentido, se deben adoptar medidas para que la situación de desplazamiento no sea una condición que restrinja, limite o ponga en una situación de desventaja a la población desplazada para acceder a oportunidades de empleo o a la participar en otras actividades económicas.

185. A continuación, se precisarán elementos relevantes en materia de generación de ingresos y empleo para la población desplazada<sup>485</sup>.

185.1. La primera obligación es la *identificación* de las condiciones particulares de los hogares desplazados, es un deber mínimo y de inmediato cumplimiento, que consiste en *“acopiar la información que le permita prestar la debida*

---

empleo, fuera sensible a las necesidades y capacidades de la población desplazada, y que permitiera hacer seguimiento a la metas y programas de generación de ingresos y empleo. La Corte concluyó que no se presentaban las condiciones para la superación del ECI en este componente porque existía un alto porcentaje de población desplazada que se encontraba en pobreza extrema y hay otro tanto, se encontraba rezagado frente a la población vulnerable nacional. A su vez, no era posible medir ni evaluar la idoneidad, pertinencia y eficiencia de la política, porque las actuaciones implementadas no garantizaban en sí mismas un impacto en la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Por tanto, no se pudo determinar si la reducción en los niveles de pobreza y de indigencia de la población desplazada era resultado de la política de generación de ingresos o de otras variables macroeconómicas. Se precisó que si bien dichas reducciones eran positivas, no eximían al Estado del deber de implementar una política de generación de ingresos y de empleo, que provea las herramientas que contribuyan para que la población desplazada supere la situación de marginalidad y vulnerabilidad que enfrenta.

<sup>484</sup> Ley 1753 de 2015. Artículo 260.

<sup>485</sup> Estos elementos se derivan de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, la Ley 1448 de 2011, Ley 1450 de 2011, Ley 1753 de 2015, el Decreto 1084 de 2015, así como la precisión que se ha hecho sobre las mismas en la Sentencia T-025 de 2004, y los Autos 027 de 2007; 109 de 2007, 233 de 2007; 116 de 2008; 008 de 2009, y 373 de 2016, entre otros.

*atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales*”<sup>486</sup>.

185.2. La segunda obligación consiste en el *acompañamiento* a la población que debe darse durante todas las fases de atención, de acuerdo con el nivel que vulnerabilidad y, por ende, el apoyo socioeconómico que requieran. Este deber comprende la definición de posibilidades concretas para que la población desplazada pueda desarrollar un proyecto individual o colectivo, o vincularse al mercado laboral. A partir de la evaluación de sus condiciones y capacidades específicas, se debe facilitar la creación o vinculación a oportunidades de estabilización económica. En este sentido, la labor de acompañamiento informativo debe permitir identificar y clasificar cada caso, para que posteriormente se realice una orientación de acuerdo con las condiciones particulares de cada persona o su grupo familiar<sup>487</sup>.

Así, el deber de acompañamiento tiene dos dimensiones, por lo cual es indispensable la diligencia en la *coordinación* de las entidades encargadas de atender y orientar a las personas desplazadas en esta materia.

a. Por una parte, el deber de acompañamiento presenta una dimensión negativa, la cual supone no someter a la población desplazada a realizar sucesivas solicitudes ante las instituciones públicas para cumplir con los requisitos que exige cada entidad. Esto implica que la entidad que coordine el sistema debe contar con información completa y actualizada sobre los diferentes programas a los que puede acceder la población en materia de generación de ingresos y de empleo, para que pueda orientarla de forma clara y precisa a los mismos, y brindar asesorías claras, concretas, continuas, completas y personalizadas (no protocolarias ni abstractas)<sup>488</sup>, a quienes presenten solicitudes relacionadas con programas de restablecimiento económico.

En esta orientación la autoridad correspondiente debe<sup>489</sup>: (i) indicar de forma específica a qué entidades debe dirigirse el interesado, dónde las pueden ubicar, qué requisitos debe cumplir para acceder a los programas ofrecidos y los tiempos en los que se deben realizar los trámites exigidos. Lo anterior supone la adopción de una política de empleo y generación de ingresos en la cual se especifiquen los servicios especializados destinados a orientar a las personas desplazadas a identificar el empleo disponible y los elementos requeridos para acceder a estos<sup>490</sup>, así como la adopción de medidas para brindar orientación

<sup>486</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>487</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>488</sup> De acuerdo con la Sentencia T-690 A de 2009, se vulnera el derecho a la generación de ingresos y de empleo cuando la autoridad encargada de coordinar el sistema de atención a la población desplazada, no cumple con su obligación de prestar asesoría clara concreta y continua a las personas que presentan peticiones relacionadas con programas de restablecimiento económico. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre este deber de información ver también la Sentencia T-159 de 2011. M.P. Huberto Antonio Sierra Porto.

<sup>489</sup> Sentencia T-690A de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En este caso se constató que no existía un patrón de continuidad en los componentes de estabilización socioeconómica, ni era posible identificar de qué modo conducían hacia este fin.

<sup>490</sup> Ver Sentencias T-025 de 2004, T-1115 de 2008; T-317 de 2009; T-586 de 2011.

vocacional, y capacitación laboral y profesional; y (ii) brindar garantías suficientes para que las personas desplazadas puedan pasar de la fase de emergencia en la cual se entrega atención humanitaria, a la consolidación de una solución duradera.

b. Por su parte, la dimensión positiva de este deber implica acompañar a la población desplazada durante todas las fases de atención de manera que se identifique en cada una de ellas, el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentran y, en consecuencia, se provea el tipo de ayuda o medida de apoyo socioeconómico que requieran. Para esto, la entidad coordinadora del sistema de atención a la población desplazada debe verificar el avance en la creación de condiciones para el autosostenimiento, así como el acceso a los componentes básicos de subsistencia. Para examinar dicho avance, esta entidad debe establecer criterios para determinar que se ha alcanzado una situación en la cual las personas pueden autosostenerse, así como identificar los elementos que hacen falta para lograr su estabilización socioeconómica<sup>491</sup>.

De esta manera, el deber de diligencia, también supone coordinar con las demás entidades del sistema, el tránsito de la población desplazada de la etapa de emergencia a la etapa de estabilización socioeconómica, sin afectar el derecho a la subsistencia mínima. En este sentido, la labor de coordinación debe asegurar la coherencia, la armonía e integralidad de la política de atención a la población desplazada para alcanzar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, la cual no se puede aplazar ni delegar a las otras entidades del sistema.

185.3. La tercera obligación consiste en *identificar alternativas de generación de ingresos* para la población desplazada, lo cual debe realizarse a partir de la caracterización de sus condiciones y capacidades particulares<sup>492</sup>, de ahí que, dicha información debe ser considerada en la formulación de los planes de desarrollo nacional o territorial.

186. Ahora bien, para posibilitar la generación de ingresos y empleo los programas y proyectos en esta materia deben cumplir unos *estándares mínimos*, a saber: (i) ser accesibles, por lo cual, los parámetros de ingreso y permanencia deben poder ser satisfechos por las personas desplazadas; (ii) tener requisitos proporcionados y de posible cumplimiento, que se deben flexibilizar de acuerdo con las particularidades de cada región y de los eventuales beneficiarios del programa o proyecto; (iii) ser viables e integrales<sup>493</sup>, lo cual

---

<sup>491</sup> En la Sentencia T-690A de 2009 se indicó que la entidad coordinadora del sistema de atención de la población desplazada “debe contar con criterios que permitan establecer en qué medida los accionantes han avanzado en la creación de condiciones para su autosostenimiento, cómo se ha garantizado el paso de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a los componentes de estabilización socioeconómica, qué elementos de este tipo hacen falta para lograrlo, y en qué momento puede establecerse que la condición de desplazado ha cesado. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver Sentencias T-066 de 2017 y T-254 de 2017.

<sup>492</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>493</sup> El Auto 373 de 2016 explicó que de acuerdo con la Sentencia T-1115 de 2008 la viabilidad impone al estado el deber de prever medidas para atender posibles factores adversos y no formular proyectos de generación de ingresos que no cumplan con condiciones mínimas necesarias para alcanzar su éxito. Así mismo, desarrolló la integralidad con base en la Sentencia T-690A de 2009, que supone las autoridades se deben abstener de

supone que las autoridades entreguen los bienes y recursos necesarios para implementar los proyectos de forma oportuna y organizada, de manera que no se ponga en riesgo la viabilidad del proyecto; (iv) ser formulados de manera transparente, de manera tal que los servicios o productos asociados a los proyectos deben ceñirse a los valores pactados y no superar los precios del mercado; (v) contar con la participación de la población desplazada; y (vi) generar y/o fortalecer las capacidades productivas, organizacionales y/o asociativas a los beneficiarios para que estos no dependan exclusivamente del acompañamiento del Estado<sup>494</sup>.

Concretamente, en materia de proyectos productivos, el Estado tiene la obligación de: (i) planificar, organizar, acompañar y verificar la calidad de las propuestas postuladas, de forma que los proyectos cuenten con las condiciones mínimas para que puedan ser viables<sup>495</sup>; y (ii) en relación con los grupos étnicos, es necesario considerar el fortalecimiento colectivo de las comunidades, así como el apoyo diferencial en el emprendimiento de proyectos productivos<sup>496</sup>.

Por otra parte, en materia de generación de empleo, dado que el desplazamiento forzado afecta el *modus vivendi* de las personas obligadas a migrar, le corresponde al Estado brindarles “*capacitación para que puedan asumir un nuevo rol en el mercado laboral así como velar por garantizarles un medio de trabajo que les ayude a la consecución de un mínimo vital*”<sup>497</sup>. De este modo, las personas desplazadas deben ser incluidas en los programas de capacitación existentes para que puedan ingresar al mercado laboral<sup>498</sup>.

De acuerdo con lo establecido por este Tribunal, en materia del derecho al trabajo<sup>499</sup>, las medidas de generación de empleo deben realizarse en pleno respeto del núcleo esencial de dicho derecho y en consonancia con los parámetros constitucionales bajo los cuales se reconoce el trabajo en condiciones dignas y justas en todas sus modalidades<sup>500</sup>.

187. Dado que la generación de ingresos y de empleo, hace parte del conjunto de medidas encaminadas a consolidar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, es preciso que se determine cuando se supera la situación de vulnerabilidad derivada de la ocurrencia del hecho victimizante. De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, se entiende que una persona víctima de desplazamiento forzado supera la situación de vulnerabilidad cuando se ha

---

entregar los bienes y recursos necesarios para implementar los proyectos de manera dispersa, demorada y desorganizada, situación que pondría en riesgo la viabilidad del proyecto. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>494</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>495</sup> Ver Sentencia T-971 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>496</sup> Ver Autos 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y 173 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>497</sup> Sentencia T-669 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>498</sup> Sentencia T-098 de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>499</sup> De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el trabajo es un derecho que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social. Ver Sentencias SU-484 de 2008; C-593 de 2014; T-606 de 2015, entre otras.

<sup>500</sup> Ver al respecto Sentencias T-475 de 1992; C-665 de 1998; C-645 de 2011 y C-593 de 2014.

estabilizado socioeconómicamente, para lo cual, se debe tener en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar<sup>501</sup>. Dicha evaluación se debe hacer sobre cada persona víctima de desplazamiento forzado que haga parte de los hogares incluidos en el RUV, en la que se deben considerar las características particulares de edad, género, diversidad sexual y discapacidad en la medición de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica<sup>502</sup>.

188. Síntesis del componente de generación de ingresos y empleo para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	Población desplazada económicamente activa. Por tanto, el <i>universo</i> de referencia debe considerar a las personas desplazadas que están trabajando o quienes buscan trabajo. En el proceso de seguimiento se ha hecho énfasis en las personas mayores de 18 años que quieren participar en el mercado laboral (Población en edad de trabajar y económicamente activa).
<b>Responsable de la garantía</b>	Gobierno Nacional en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Agricultura. A nivel territorial, las secretarías de desarrollo social o quienes hagan sus veces.
<b>Extensión de la obligación / Frecuencia</b>	El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada.
<b>Finalidad del derecho</b>	Lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

#### 4.2.4. Vivienda

189. El derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental y autónomo para la población desplazada por la violencia<sup>503</sup>, que debe ser satisfecho a través de las medidas que el Estado disponga para atender a esta población<sup>504</sup>. Las obligaciones en materia de vivienda están definidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, y en el Decreto 1084 de 2015. En estas disposiciones se establece que la población desplazada tiene derecho a: (i) un alojamiento inmediato y temporal una vez ocurre el desplazamiento, en el cual se garanticen

<sup>501</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.5.

<sup>502</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.5.6. De acuerdo con este marco normativo, una vez se supera la situación de vulnerabilidad, las víctimas de desplazamiento forzado serán priorizadas para el acceso de medidas de reparación integral a que haya lugar y que se encuentren pendientes.

<sup>503</sup> Sentencia T-885 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>504</sup> El derecho a una vivienda digna se ve afectado con el desplazamiento forzado puesto que las personas tienen que abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia, lo cual, vulnera el derecho a escoger el lugar de domicilio y el derecho a permanecer el sitio escogido para vivir. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (5.2.).

unas condiciones mínimas de habitabilidad<sup>505</sup>; y (ii) soluciones de vivienda<sup>506</sup> de conformidad con la política pública vigente y de acuerdo con las necesidades propias de cada núcleo familiar.

190. Al respecto, la Ley 387 de 1997 dispuso que para alcanzar la estabilización socioeconómica, el Gobierno Nacional debe promover acciones y medidas para permitir el acceso directo a la oferta social del Estado a programas relacionados con vivienda urbana y rural, en el marco del retorno o la reubicación<sup>507</sup>.

191. En línea con lo anterior, la Ley 1448 de 2011 establece que para garantizar la atención efectiva a la población retornada o reubicada se deben adelantar acciones dirigidas a proteger el derecho a la vivienda digna<sup>508</sup>. En consonancia con lo anterior, como parte de las medidas de restitución dispuso que, *“las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado (...)”*<sup>509</sup>. (Énfasis agregado)

192. De acuerdo con el marco normativo, se debe dar prioridad a las solicitudes de subsidio a los hogares que hayan sido víctimas del conflicto armado. En esta medida el Gobierno Nacional debe: (i) realizar las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales; (ii) privilegiar a las mujeres cabeza de familia, las personas mayores y las personas con discapacidad; y (iii) priorizar el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a los hogares que decidan retornar a los predios afectados, una vez verificadas las condiciones de seguridad<sup>510</sup>.

193. En relación con los subsidios de vivienda, este Tribunal indicó que de acuerdo con lo dispuesto en la **Sentencia SU-254 de 2013**, las medidas de

<sup>505</sup> Artículo 15 de la Ley 387 de 1997, artículos 63 y 65 de la Ley 1448 de 2011, y artículos 2.2.6.5.2.1. a 2.2.6.5.2.9 del Decreto 1084 de 2015.

<sup>506</sup> La Ley 1448 de 2011 da prioridad y acceso preferente a los programas de subsidio de vivienda para las víctimas que perdieron o vieron afectadas sus viviendas. Los artículos 2.2.7.1.1. a 2.2.7.1.8. del Decreto 1084 de 2015, regulan los alcances de esta medida y sus responsables. Al respecto establece que *“en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, las entidades territoriales deberán contribuir a la ejecución de la política habitacional para las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo de la vivienda”* y agrega que *“será responsabilidad de las entidades públicas del orden municipal, distrital y departamental, generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyecto de vivienda para población víctima, habilitar suelo para la construcción de viviendas, ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social en atención a lo dispuesto por las Leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005 y las demás que regulen la materia”*.

<sup>507</sup> Ley 387 de 1997. Artículo 17. Esta obligación fue reglamentada mediante el Decreto 951 de 2001 (modificado por el Decreto 4911 de 2009) que dispuso que para satisfacer este derecho se dispone un subsidio familiar de vivienda, para lo cual señaló los potenciales beneficiarios, los tipos de postulación, las clases de subsidio y los requisitos para el acceso a los mismos

<sup>508</sup> De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, el derecho a la vivienda digna debe ser atendido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural.

<sup>509</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 123.

<sup>510</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 123 a 127.



reparación y las de asistencia social no se pueden equiparar, pues si bien se complementan y existe un impacto de los servicios sociales en la reparación a las víctimas, no es posible considerar que estos servicios sustituyen las medidas de reparación, dado que estos responden a un título jurídico y razón de ser diferentes. En este sentido precisó que:

*“[E]l artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que consagra el monto para la indemnización vía administrativa a desplazados, debe interpretarse haciendo clara diferenciación entre esta indemnización administrativa, como un componente de reparación integral y la atención y asistencia social, de manera que los diecisiete (17) salarios mínimos de que trata dicho artículo son adicionales y no descontables de los subsidios de que trata esa misma normativa. Lo contrario, esto es, el confundir la atención o asistencia social con la indemnización administrativa como parte de la reparación integral, es decir, considerar que las medidas que se enmarcan en la política social del Estado, destinadas a satisfacer necesidades materiales básicas mínimas de población en situación de pobreza, exclusión e inequidad, -como los subsidios- pueden tenerse como medidas de reparación frente a graves violaciones de derechos humanos y DIH como el desplazamiento forzado, resultaría inadmisibile y abiertamente inconstitucional”<sup>511</sup>. (Énfasis agregado)*

194. De acuerdo con las disposiciones normativas referidas previamente, esta Corporación ha precisado que existen cinco obligaciones mínimas que el Estado debe cumplir, para satisfacer el derecho a la vivienda digna a la población desplazada<sup>512</sup>.

Estas obligaciones consisten en: (i) reubicar a las personas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar soluciones de vivienda de carácter temporal en condiciones dignas y, posteriormente, facilitarles el acceso a soluciones de carácter permanente; (iii) asesorar a la población desplazada sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda; (iv) tomar en consideración las necesidades especiales de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas mayores, madres cabeza de familia, niños, niñas, personas con discapacidad, por lo cual se deben diseñar planes y programas de vivienda con enfoque diferencial; y, (v) eliminar las barreras que les impiden el acceso a los programas de asistencia estatal<sup>513</sup>. Teniendo en cuenta que estas obligaciones han sido reiteradas en múltiples ocasiones por este Tribunal, a continuación se precisará el alcance de cada una de ellas:

<sup>511</sup> Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>512</sup> Estas obligaciones han sido reiteradas en las Sentencias T-585 y T-216A de 2006; T-725 de 2008; T-515 de 2010; T-239 de 2013; T-885 de 2014; T-188-2016 y T-247 de 2018, entre otras.

<sup>513</sup> Estas obligaciones han sido reiteradas por la Corte en las Sentencias T-585 de 2006 T-515-2010, T-239 de 2013, T-886 de 2014, T-188-2016 y T-247 de 2018.

- i. *Reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo*

195. La población víctima de desplazamiento forzado que se encuentra asentada en terrenos que constituyan zonas de riesgo tiene garantías constitucionales reforzadas<sup>514</sup>. Por tanto, el ente territorial deberá proteger el derecho a la vivienda digna de la comunidad desplazada adoptando medidas transitorias de albergue temporal de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997. A su vez, se deben emprender las acciones previstas en los artículos 17 y 19 de la precitada ley para contribuir a la consolidación de la estabilización socio económica de la población desplazada; dentro de estas medidas se encuentran aquellas encaminadas a facilitar una solución de vivienda a mediano y largo plazo, en el marco de los programas y proyectos de vivienda que se adelanten por parte de las autoridades públicas competentes. Lo anterior teniendo en cuenta que no es constitucionalmente legítimo mantener un asentamiento en condiciones de riesgo para sus habitantes<sup>515</sup>.

Este Tribunal precisó que las autoridades administrativas deben implementar medidas de albergue o soluciones de vivienda de carácter temporal para reubicar a las personas asentadas en terrenos de alto riesgo, con el objeto de mitigar el riesgo inminente. Al respecto, señaló que las competencias de las entidades territoriales no se restringen ni se agotan con la reubicación temporal de las personas desplazadas, puesto que no sirve una solución transitoria si al cabo de un tiempo se desampara nuevamente al ciudadano<sup>516</sup>.

196. En línea con lo anterior, el **Auto 373 de 2016** constató que las entidades competentes en el acompañamiento a la población desplazada, no contemplaban la regularización de los asentamientos precarios como un mecanismo de protección de sus derechos. En consecuencia, ordenó al Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Unidad para las Víctimas establecer criterios para identificar dichos asentamientos y determinar si la legalización o formalización de estos es posible, así como examinar la viabilidad de ejecutar intervenciones administrativas que permitan satisfacer condiciones de seguridad jurídica y material, con el objeto de desarrollar soluciones habitacionales para la población desplazada que habita en ellos.

- ii. *Brindar a la población en situación de desplazamiento forzado soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente*<sup>517</sup>

<sup>514</sup> Sentencia T-188 de 2016. M.P. María Victoria Calle

<sup>515</sup> Sentencia T-188 de 2016 M.P. María Victoria Calle

<sup>516</sup> Sentencia T-267 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio.

<sup>517</sup> Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T-088 de 2011, precisó que debido al estatus especial que tiene el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso de esta población a una vivienda digna o adecuada, tanto en el momento que sigue inmediatamente al desplazamiento, como en el período sucesivo en el cual se busca superar esta situación. Por ello, debe (i) garantizar una vivienda o alojamiento básico luego de que ocurre el desplazamiento; y (ii) respetar el enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomando en cuenta las necesidades de la población desplazada y los requerimientos especiales de quienes hacen parte de ella. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

197. El Estado tiene la obligación de entregar un alojamiento o albergue *temporal* a las personas que son víctimas del desplazamiento forzado, con la finalidad de mitigar las vulnerabilidades derivadas del desarraigo generado por este hecho victimizante<sup>518</sup>. Por tanto, las entidades territoriales deberán prestar el alojamiento transitorio en condiciones dignas y de forma inmediata, una vez ocurre el desplazamiento forzado. Por su parte, la Unidad para las Víctimas debe implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones de dignidad durante la fase de emergencia y transición<sup>519</sup>, de conformidad con el sistema de corresponsabilidad dispuesto en el Decreto 1084 de 2015<sup>520</sup>.

Al respecto, este Tribunal señaló que una medida provisional y urgente de albergue puede consistir en un subsidio de arrendamiento o la adecuación de un inmueble para que sea habitable de forma transitoria<sup>521</sup>.

198. En lo relacionado con las soluciones habitacionales de carácter *permanente*, la Ley 387 de 1997 integra al componente de consolidación y estabilización socioeconómica el derecho a la vivienda rural o urbana, al establecer el acceso directo y preferente de la población desplazada a los programas de subsidio de vivienda en el marco de los procesos de retorno y/o reubicación. Por su parte, la Ley 1448 de 2011, dispuso el acceso prioritario y preferente a programas de subsidio de vivienda para las víctimas que hayan perdido o visto afectadas sus viviendas por causa del desplazamiento forzado.

En este sentido, el Decreto 1084 de 2015 establece que los subsidios familiares de vivienda se deben otorgar a las víctimas de despojo, pérdida, abandono o menoscabo de la vivienda, para lo cual, los Ministerios de Vivienda y de Agricultura determinarán los mecanismos de acceso<sup>522</sup>, en los cuales deben priorizar a las personas en condición de discapacidad, mujeres cabeza de familia y personas mayores<sup>523</sup>. Los subsidios deben otorgarse con la participación de las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental, en el marco de la política habitacional y la construcción de proyectos de vivienda<sup>524</sup>, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, buscando la igualdad en el acceso y la equidad

---

<sup>518</sup> De conformidad con el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011, los artículos 20 y 22 del Decreto 2569 de 2000 y el artículo 5.2.1.2 del Decreto 1084 de 2015.

<sup>519</sup> El Decreto 1084 de 2015, señala que serán sujetos de atención humanitaria de transición aquellas personas que tengan carencias leves en componentes como alojamiento temporal, en cuyo caso la atención estará compuesta de alojamiento y alimentación (artículo 2.2.6.5.2.5); serán responsables de la oferta de alojamiento digno en transición, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y las entidades territoriales, debiendo implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones de dignidad cuando el desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año a partir de la declaración y aquellos "*hogares que cuenten con un subsidio de vivienda asignado no aplicado al momento de solicitar la oferta de alojamiento digno en la transición sólo podrán ser destinatarios de oferta por un (1) año*" (artículo 2.2.6.5.2.9). En el mismo sentido, el Decreto prevé que habrá una Unidad de Análisis para identificar los hogares incluidos en el RUV que tengan carencias en componentes de alojamiento temporal y alimentación (artículo 2.2.6.5.4.2)

<sup>520</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.8.3.8.

<sup>521</sup> Ver Sentencias T-109 de 2015 y T-188 de 2016.

<sup>522</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.1

<sup>523</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.1.3.

<sup>524</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.1.5

en la distribución de los recursos disponibles y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional.

199. En suma, para la satisfacción de derecho a la vivienda digna de la población desplazada, al Estado le corresponde: (i) proporcionar y dar auxilios para alojamiento transitorio; (ii) otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas<sup>525</sup>; y (iii) facilitar una solución de vivienda de acuerdo con las necesidades de cada hogar<sup>526</sup>, a través de planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia<sup>527</sup>.

iii. *Proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal*

200. Las autoridades encargadas de satisfacer el derecho a la vivienda digna están obligadas a responder de manera clara y concreta cuáles son las posibilidades de acceso a programas o subsidios para acceder a una solución habitacional, razón por lo cual deben: (i) orientar a las personas desplazadas en el acceso a la oferta de vivienda; (ii) responder oportunamente a las víctimas que se postularon a las convocatorias de subsidio de vivienda; y (iii) abstenerse de exigir requisitos adicionales a los dispuestos en la ley para adjudicar subsidios<sup>528</sup>. Al respecto, este Tribunal ha reiterado que “*el acceso a la información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas de subsidios, hacen parte del núcleo duro del derecho subjetivo ius fundamental a la vivienda digna de la población desplazada*”<sup>529</sup>.

201. En consonancia con lo dispuesto por la Ley 1712 de 2014<sup>530</sup>, son obligaciones de las entidades públicas en esta materia: (i) poner a disposición del público la información mínima y obligatoria referente a su estructura, funciones y deberes, sedes y horario de atención al público; normas, metas y objetivos de sus programas; presupuesto, ejecución y planes de gasto público; y el directorio de la entidad, entre otros; (ii) proporcionar apoyo y asistencia en relación con los trámites y servicios públicos que se ofrezcan; (iii) divulgar información de forma accesible para grupos étnicos y personas en situación de discapacidad<sup>531</sup>.

En este sentido, y de acuerdo con estos estándares previamente señalados, los Ministerio de Vivienda y de Agricultura deben garantizar publicidad y acceso a

<sup>525</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4911 de 2009. “*Por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento*”.

<sup>526</sup> Conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el artículo 2 del Decreto 4911 de 2009 y el artículo 1 del Decreto 2100 de 2005.

<sup>527</sup> Conforme al Decreto 4911 de 2009.

<sup>528</sup> Sentencia T- 003 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>529</sup> Sentencia T-855 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>530</sup> *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.*

<sup>531</sup> Sentencia T-855 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

la información de los hogares de víctimas de desplazamiento forzado, sobre las convocatorias para subsidios familiares de vivienda y la oferta de vivienda a la que pueda aplicar al subsidio otorgado por el Gobierno Nacional<sup>532</sup>.

iv. *Tomar en consideración las necesidades especiales de la población desplazada y de los sujetos de especial protección constitucional*

202. Para hacer efectiva la asequibilidad a una vivienda digna, el Estado debe dar prioridad a los programas que promuevan beneficios para aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como lo son las víctimas de desplazamiento forzado. Por tanto, las entidades deben adoptar medidas para procurar que se asegure una oferta suficiente de vivienda y posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia para satisfacer este derecho.

Adicionalmente, debe darse prioridad a los grupos con mayor vulnerabilidad como las personas mayores, las niñas y niños, las personas en situación de discapacidad, con condiciones médicas persistentes, las víctimas de desastres naturales y las personas que viven en zonas de alto riesgo, que a su vez sean desplazados por la violencia<sup>533</sup>.

v. *Eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal*

203. Además de la obligación de garantizar de acceso a la información como una condición elemental para eliminar las barreras que impiden el acceso a programas de vivienda del Estado, se deben implementar medidas para no restringir los derechos de acceso a los procedimientos administrativos de asignación de subsidios de vivienda mediante exigencias desproporcionadas.

### **Derecho a la vivienda en condiciones dignas**

204. Ahora bien, para satisfacer las cinco obligaciones descritas, las entidades responsables deben asegurar que el lugar de habitación cuente con condiciones básicas de dignidad<sup>534</sup>. Al respecto, existen tres dimensiones de este derecho: “(i) *la libertad del uso y la defensa de la vivienda cuando su disfrute se ve obstruido ilegal, ilícita o injustamente por los particulares o por el Estado*<sup>535</sup>, y

<sup>532</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.1.7.

<sup>533</sup> Ver Sentencia T-035 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo

<sup>534</sup> Sentencia T-699 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Ver Sentencias T- 958 de 2001, T-791 de 2004, T-573 de 2010 y T-019 de 2014.

<sup>535</sup> En tal sentido, el derecho a la vivienda digna ha sido protegido cuando la persona se encuentra gozando plenamente de él, pero lo que pretende es evitar una injusta privación o afectación del mismo. En tales casos, la Corte ha establecido unas condiciones que debe verificar para determinar si hay lugar o no a la procedencia del amparo. Ellas son: (i) el acto que se reputa lesivo del derecho debe ser injusto, ilícito o ilegítimo, y (ii) si es un acto legítimo la ponderación de los beneficios con el detrimento que ocasione debe resultar manifiestamente desproporcionado. Con base en ello, ha protegido el derecho a la vivienda digna cuando, por ejemplo, los habitantes de una urbanización se han visto afectados en su tranquilidad o en su vida. Así mismo, en algunas ocasiones ha encontrado que las acciones son improcedentes porque ha considerado que los actos que supuestamente dan lugar a la vulneración del derecho son legítimos. A este respecto, se pueden ver las Sentencias T-308 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-373 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-1318 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), entre muchas otras. En la primera (1ª), la Corte se ocupó

(ii) *la tenencia de una vivienda propia o ajena*<sup>536</sup>, y (iii) *Las calidades que esta ha de tener para que su habitante pueda vivir en condiciones mínimas de dignidad y seguridad*<sup>537</sup>. En este sentido, de acuerdo con la interpretación de los artículos 51 y 93 de la Constitución Política, y de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, una vivienda digna es aquella que reúne condiciones adecuadas, y consta de garantías de seguridad en la tenencia<sup>538</sup>.

205. Por **condiciones adecuadas** se entiende: (i) que la vivienda sea *habitabile*, lo cual implica que esta debe reunir requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, para que la persona y su familia puedan habitarla sin que exista peligro para su integridad física o su salud; (ii) que cuente con *facilidad de acceso* a servicios indispensables de seguridad, salud y nutrición de sus ocupantes; (iii) que se encuentre en una ubicación de fácil acceso a empleo, centros de salud, educación y otros servicios sociales; (iv) que la vivienda sea adecuada culturalmente para sus habitantes, en consonancia con su identidad cultural<sup>539</sup>.

206. Por su parte, las **garantías de seguridad en la tenencia** hacen referencia a: (i) *la asequibilidad*, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia. Esto supone que en los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda debe darse prioridad a los grupos de vulnerabilidad acentuada como las víctimas de desplazamiento forzado; (ii) *gastos soportables*, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda; y (iii) *la seguridad jurídica* en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia, deben estar protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal<sup>540</sup>.

207. Síntesis del derecho a la vivienda para efectos de la formulación y medición de los IGED:

---

de definir si la tranquilidad de los propietarios de una vivienda se veía afectada por las actividades deportivas desarrolladas en lotes adyacentes. En la segunda (2ª), le correspondió establecer si el embargo y el remate de las viviendas de los accionantes por parte de una entidad bancaria lesionaba sus derechos fundamentales por resultar injusto, ilegal o ilícito. En la tercera (3ª), conoció de una modificación unilateral de un contrato de construcción de una vivienda de interés social que resultaba perjudicial para la parte actora dado que incrementaba el valor del inmueble y, consecuentemente, el monto que le tocaba pagar.

<sup>536</sup> Es importante resaltar que esta Corporación ha considerado que el derecho a la vivienda digna no implica, necesariamente, el derecho a ser propietario del lugar que se habita, o de uno que se pretende, toda vez que su goce efectivo puede verse garantizado con el ofrecimiento y la protección de una residencia ajena. Así, en Sentencia T-958 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), la Corte señaló que “[...] la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida” (negritas fuera del texto).

<sup>537</sup> Sentencia T-886 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>538</sup> Ver Sentencias C-936 de 2003, T -1318 de 2005 y T-585 de 2006.

<sup>539</sup> Sentencias T-585 de 2006. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-417 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>540</sup> Sentencias T-1318 de 2005, T-585 de 2006 y T-661 de 2016.

<b>Titular del derecho</b>	Población desplazada cuya atención es prioritaria y preferente para el acceso a las políticas que se adelanten para satisfacer el derecho a la vivienda. La <i>unidad de análisis</i> es el hogar de la víctima de desplazamiento forzado. Se determina el hogar como unidad, porque las soluciones de vivienda impactan a la víctima y a su núcleo familiar, razón por la cual, se debe tomar como referencia los hogares en los que existe por lo menos una víctima de desplazamiento forzado.
<b>Responsable de la garantía</b>	Gobierno Nacional (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (urbano) y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (rural), Unidad para las Víctimas y Entidades Territoriales (Alcaldías)
<b>Extensión de la obligación / frecuencia</b>	Una vez ocurre el desplazamiento, se deben proveer las condiciones para que las personas accedan a un alojamiento inmediato y temporal que sea adecuado como lugar de habitación. Posteriormente, las autoridades competentes deben facilitar el acceso a soluciones permanentes de vivienda de conformidad con la política pública vigente y de acuerdo con las necesidades propias de cada núcleo familiar.
<b>Finalidad del derecho</b>	Generar las condiciones para que la población desplazada tenga una solución de vivienda permanente en condiciones dignas.

### 4.3. Derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

208. Las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a conocer la verdad de lo ocurrido, a que se investigue y sancione a los responsables, y a que sean reparadas de manera integral<sup>541</sup>. Los derechos a la verdad, justicia y reparación son derechos constitucionales de orden superior y de carácter inescindible, teniendo en cuenta que la reparación es un derecho complejo, en tanto guarda una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y la justicia<sup>542</sup>.

<sup>541</sup> Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En este sentido, la Corte Constitucional indicó que *“No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación. De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias”*. (Énfasis agregado) Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>542</sup> Al respecto, este Tribunal en relación con los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, señaló que, *“la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación, en razón a que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables”*. Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

209. La Corte Constitucional en la **Sentencia T-025 de 2004**, indicó que la población desplazada como víctima de un delito, tiene todos los derechos constitucionales y legales que se reconocen por esta condición, “*para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación*”<sup>543</sup>. En consonancia con lo anterior, esta Corporación en la **Sentencia SU-254 de 2013**, determinó que los derechos fundamentales de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, como las víctimas de desplazamiento forzado, generan en cabeza del Estado las obligaciones inderogables de:

*“prevenir estas violaciones, y una vez ocurridas éstas, la obligación de esclarecer la verdad de lo sucedido, la investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, y la reparación integral a las víctimas tanto por la vía judicial-penal y contencioso administrativa-como por la vía administrativa, así como el deber de garantizar y facilitar el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías”*<sup>544</sup>. (Énfasis agregado).

Cabe recordar que el desplazamiento forzado es un hecho punible<sup>545</sup> que entraña una violación múltiple y masiva de los derechos fundamentales, cuya sanción constituye “*la respuesta adecuada del poder punitivo del Estado frente a un comportamiento delictivo que lesiona la dignidad y los derechos fundamentales de aquellas personas que se ven constreñidas a abandonar su lugar de residencia*”<sup>546</sup>.

210. Ahora bien, los derechos a la verdad, justicia y reparación tienen como fundamento los artículos 1, 2, 29, 93, 94, 229 y 250 de la Constitución<sup>547</sup> y las

<sup>543</sup> Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>544</sup> Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>545</sup> El desplazamiento forzado está tipificado la Ley 599 de 2000. El artículo 159 establece que, “*El que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años, multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años*”. El artículo 180 prescribe que “*El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12), multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años*”.

<sup>546</sup> Sentencia C-232 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>547</sup> Las obligaciones del Estado para satisfacer este conjunto de derechos, se sustentan en varias disposiciones constitucionales. En primer lugar, en el *principio de dignidad humana* consagrado en el artículo 1 de la Constitución, del cual se derivan los derechos a la justicia y a conocer la verdad sobre lo ocurrido. En segundo lugar, del principio del *Estado Social de Derecho* del cual se fundamenta y promueve la participación de las víctimas en los procesos administrativos y judiciales, especialmente en los procesos penales, en los cuales su intervención no puede reducirse a pretensiones de carácter pecuniario. El artículo 2 Superior consagra el deber de las autoridades en proteger los derechos y bienes jurídicos de los residentes, lo cual guarda consonancia con finalidad del Estado colombiano de asegurar el goce efectivo de los derechos humanos. Los artículos 29 y 229 de la Constitución, consagran el derecho al *acceso a la administración de justicia*, del cual “*se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias*” Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Adicionalmente, en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución, se reconocen los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y reparación a través de



disposiciones del bloque de constitucionalidad que protegen los derechos de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>548</sup>. Estos mandatos generan para el Estado las obligaciones de: (i) *respeto*, que implica abstenerse de impedir el goce de tales derechos, e inhibirse de adoptar medidas discriminatorias que condicionen su acceso o ejercicio; (ii) *protección*, que supone que el Estado debe velar por que terceros no impidan el ejercicio de estos derechos; y (iii) *garantía*, la cual consiste en la adopción de mecanismos para asegurar estos derechos, de la cual se derivan: (a) disponer de mecanismos idóneos y eficaces para proteger los derechos en casos de amenaza o vulneración; (b) garantizar justicia, para lo cual se debe investigar, juzgar y sancionar graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario; (c) reparar el perjuicio y esclarecer la verdad sobre los hechos; y (d) prevenir vulneraciones a los derechos humanos (no repetición)<sup>549</sup>. Estos parámetros aplican tanto a procesos judiciales ordinarios como a procesos de justicia transicional, dado que son presupuestos normativos del ordenamiento jurídico interno<sup>550</sup>.

211. El Acto Legislativo 01 de 2017<sup>551</sup> creó el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Este Sistema parte del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de quienes participaron de forma directa e indirecta en el conflicto armado y se involucraron en graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, y del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

El SIVJRNR está integrado por mecanismos y medidas como: (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la Jurisdicción Especial para la Paz; y (iii) las medidas de reparación para la construcción de paz y las garantías de no repetición. Estos mecanismos y medidas deben estar “*interconectados a través de relaciones de*

---

diferentes instrumentos internacionales. A su vez, el artículo 250 en los numerales 6 y 7, eleva a rango constitucional los derechos de las víctimas a ser asistidas, al restablecimiento de sus derechos, a la reparación integral y a disponer de mecanismos de justicia restaurativa, entre otros.

<sup>548</sup> Entre los instrumentos internacionales que reconocen como derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y reparación se encuentran: (a) la Convención Americana de Derechos Humanos, especialmente los artículos 1, 8 y 25, que establecen la obligación estatal de respeto, plena garantía de los derechos y en específico, el derecho al acceso a un recurso judicial efectivo de amparo contra actos que violen sus derechos fundamentales; (b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el literal a) del numeral 3° del artículo 2°); (c) la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; (d) el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (art. 17), los cuales integran el bloque de constitucionalidad. Además se encuentran otros instrumentos como, (e) la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 8); (f) la Declaración Americana de Derechos del Hombre (artículo 23); (g) la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), que extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados internos (parte III, párrafo 5); (h) la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas; (i) la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas y su Protocolo Adicional; (j) el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “Principios Joinet” (arts. 2,3,4 y 37). Sentencias C-715 de 2012, C-579 de 2013, SU-254 de 2013.

<sup>549</sup> Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>550</sup> Ver Sentencias C-715 de 2012 y SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>551</sup> Este Tribunal en la Sentencia C-674 de 2017 examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017 “*Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones*”. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

*condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades*<sup>552</sup>.

La implementación de las medidas del SIVJNR tienen por objetivo restauración del daño causado y la reparación a través de la aplicación de una justicia restaurativa que atienda de forma prioritaria las necesidades y dignidad de las víctimas<sup>553</sup>; además debe incorporar un enfoque territorial, diferencial y de género que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y población<sup>554</sup>.

212. Ahora bien, en el proceso de seguimiento a la superación del ECI, mediante **Autos 218 de 2006**<sup>555</sup>, **116 de 2008**<sup>556</sup>, **008 de 2009**<sup>557</sup>, **219 de 2011**<sup>558</sup> y **373 de 2016**<sup>559</sup>, este Tribunal señaló en relación con la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, que: (i) las autoridades deben atender a los criterios mínimos de racionalidad que orientan las políticas públicas; (ii) es inadmisibles cualquier trato discriminatorio entre las víctimas de graves vulneraciones a los derechos

---

<sup>552</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017. Artículo transitorio 1 del Artículo 1.

<sup>553</sup> *Ibidem*.

<sup>554</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017. Artículo transitorio 1 del Artículo 1. Parágrafo 1.

<sup>555</sup> En el Auto 218 de 2006 este Tribunal señaló que uno de los elementos que evidenciaba la ausencia de especificidad en la política pública radicaba en la ausencia de perspectiva de la población desplazada como víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. En este sentido, esta Corporación indicó que no podía constatar “*que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición*”. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>556</sup> En el Auto 116 de 2008, se adoptaron indicadores relativos a los derechos asociados a la calidad de víctimas de la población desplazada. En dicha providencia, fueron adoptados indicadores de goce efectivo de derechos que tenían por objeto examinar: (i) la reparación integral individual por vía administrativa; (ii) la reparación integral para víctimas individuales; (iii) la reparación integral para víctimas colectivas; (iv) la reparación integral para desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos; (v) la investigación y sanción judicial para desplazamientos masivos (denuncia y condena penal); (vi) el conocimiento de las víctimas de la verdad sobre lo ocurrido (a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad y a través de un proceso judicial); y (vii) las garantías de no repetición para víctimas de desplazamiento forzado interno, para examinar que no fueran objeto de nuevos desplazamientos. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>557</sup> En el Auto 008 de 2009, esta Corporación encontró vacíos protuberantes en la política para garantizar derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas de desplazamiento forzado interno. Para avanzar en la superación de dichos vacíos, ordenó formular una política que garantizara los derechos que tiene la población desplazada en su calidad de víctimas, la cual debía contar con un enfoque de derechos, respeto por el enfoque diferencial, y responder a *los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas*, los cuales fueron señalados en la Sentencia T-025 de 2004, los autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>558</sup> En el Auto 219 de 2011, la Sala Especial de Seguimiento reiteró que en virtud de la interpretación armónica de la Constitución, las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, las víctimas tienen derecho a que se revele la verdad de lo ocurrido, se esclarezcan los hechos que implican vulneraciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, se investigue y sancione a los responsables y obtener una reparación integral. Por lo anterior, las disposiciones legales relacionadas con las víctimas en general, y en especial, con las víctimas de desplazamiento forzado, deben desarrollarse e interpretarse, conforme a la jurisprudencia en la materia. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>559</sup> En el Auto 373 de 2016 la Sala Especial de Seguimiento valoró la superación del ECI, en el marco del seguimiento a los Autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011. En dicha providencia expuso que los avances, rezagos y retrocesos en la satisfacción de los derechos a la verdad, justicia y reparación, deben determinarse a partir de los principios de racionalidad definidos en la Sentencia T-025 de 2004, e indicó que en la satisfacción de estos derechos, se proscriben cualquier trato discriminatorio entre las víctimas de graves vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Estos dos aspectos deben ser observados por las autoridades responsables y son exigibles frente a estos derechos, sin perjuicio del alto contenido prestacional que estos pueden constituir. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por lo cual, las víctimas de desplazamiento forzado deben acceder a estos derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, bajo criterios objetivos, razonables y no discriminatorios; (iii) estos derechos deben ser garantizados de acuerdo con el desarrollo legal y las reglas jurisprudenciales para la garantía de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

213. A continuación se enuncian los principales elementos de los derechos a la verdad, justicia y reparación, que se deben tener en cuenta en la formulación de los IGED de las víctimas de desplazamiento forzado; estos deben ser analizados en consonancia con las disposiciones normativas que se adopten como producto de la implementación del AFP, y en especial con lo relacionado con los mecanismos y medidas que componen el SIVJNR.

#### 4.3.1. Verdad

214. El derecho a la verdad consiste en *“la posibilidad de conocer lo que sucedió y en buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real”*<sup>560</sup>. Este derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento: (i) se sustenta en el principio de dignidad humana, el deber de memoria histórica, y el derecho al buen nombre y a la imagen<sup>561</sup>; (ii) comprende: (a) el derecho imprescriptible de las víctimas a conocer la verdad acerca de las circunstancias bajo las cuales se cometieron las violaciones a los derechos humanos; (b) la obligación inderogable que tiene el Estado de esclarecer los hechos asociados a las vulneraciones a los derechos humanos; y (c) el deber de recordar<sup>562</sup>.

215. Este derecho debe aplicarse conforme a los parámetros constitucionales establecidos para víctimas de graves delitos a los derechos humanos y al DIH, los cuales son aplicables tanto a procesos judiciales ordinarios, como aquellos que se desarrollen en el marco de procesos de justicia transicional. A continuación se enuncian los contenidos de este derecho.

215.1. En su dimensión individual, las víctimas y sus familiares tienen derecho a conocer los motivos y las circunstancias de modo, tiempo y lugar bajo los cuales ocurrieron los hechos, la autoría del crimen y el patrón criminal que enmarca los hechos, y si el delito investigado constituye una grave violación a los derechos humanos, un crimen de lesa humanidad o un crimen de guerra. En su dimensión colectiva, la sociedad en su conjunto tiene derecho a conocer la realidad de lo sucedido y a poder contar con una memoria pública de los resultados de las investigaciones sobre graves violaciones a los derechos humanos<sup>563</sup>.

<sup>560</sup> Sentencia C-228 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>561</sup> Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>562</sup> Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>563</sup> Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

215.2. El derecho a la verdad se encuentra relacionado con el derecho a la justicia, en tanto la garantía de este último está asociada a la realización de investigaciones serias, imparciales, integrales y sistemáticas para el esclarecimiento de los hechos<sup>564</sup>. Por consiguiente, el Estado debe adelantar investigaciones criminales para esclarecer la verdad e identificar los responsables de los hechos, así como propiciar la reconstrucción de la verdad histórica, a través de mecanismos alternativos como las comisiones de la verdad, las cuales son particularmente importantes en los casos de vulneraciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos<sup>565</sup>.

215.3. De igual manera, el derecho a la verdad guarda una estrecha relación con el derecho a la reparación, por cuanto la realización de este último está asociado con: (i) el conocimiento de lo sucedido por parte de las víctimas y sus familiares<sup>566</sup>, las causas y los hechos que ocasionaron el desplazamiento; (ii) el esclarecimiento de los responsables de este delito (autores y partícipes); y (iii) la garantía de participación efectiva de las víctimas en el proceso penal en el cual se determine la responsabilidad del desplazamiento forzado<sup>567</sup>.

215.4. La satisfacción de este derecho también implica: (i) la verificación de los hechos, la difusión pública y completa de la verdad judicial, sin que se generen daños innecesarios a las víctimas<sup>568</sup>; (ii) el conocimiento de las causas, desarrollo y consecuencias de la acción de los grupos armados al margen de la ley; y (iii) la conservación de los archivos para garantizar el derecho a la verdad y preservar la memoria judicial<sup>569</sup>. Lo anterior, sin perjuicio del desarrollo de mecanismos no judiciales para la reconstrucción de la verdad<sup>570</sup>.

216. Como lo establece la Ley 975 de 2005, en el marco de los procesos judiciales se deben adelantar las acciones necesarias para asegurar el esclarecimiento de la verdad<sup>571</sup>. Esto comprende la identificación de patrones de macrocriminalidad, develar contextos, causas y motivos de los delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley<sup>572</sup>.

---

<sup>564</sup> *Ibidem*.

<sup>565</sup> *Ibidem*.

<sup>566</sup> *Ibidem*.

<sup>567</sup> Ver Sentencias T-085 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería y T-299 de 2009. Mauricio González Cuervo.

<sup>568</sup> En la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad. Ley 975 de 2005. Artículo 48.

<sup>569</sup> Dado que el derecho a la verdad implica que los *archivos* sean preservados, los órganos judiciales y la Procuraduría, deben adoptar medidas para impedir la sustracción, destrucción o falsificación de archivos, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley 975 de 2005. Sumado a lo anterior, el acceso a los archivos debe ser facilitado en interés de las víctimas y sus parientes. En los casos que el acceso se solicite en interés de investigación histórica, las formalidades de autorización tendrán por finalidad el control de acceso, custodia y adecuado mantenimiento, más no con fines de censura. En todo caso, se deben adoptar las medidas necesarias para proteger el derecho a la intimidad de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados al margen de la ley, y no generar daños innecesarios a las víctimas, conforme al artículo 58 de la Ley 975 de 2005.

<sup>570</sup> Ley 975 de 2005. Artículo 7.

<sup>571</sup> La Ley 975 de 2005, en su artículo 7 dispone que “[l]a sociedad, y en especial las víctimas, tienen el derecho inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley”.

<sup>572</sup> El artículo 48.1. de la Ley 975 de 2005 también dispone que con el fin de que los desmovilizados que hayan pertenecido a un mismo grupo puedan aportar un contexto que contribuya a la *reconstrucción de la verdad* y al

217. Por otra parte, la Ley 1448 de 2011 establece como medidas administrativas para conocer la verdad<sup>573</sup>: (i) la difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre los hechos que las victimizaron<sup>574</sup>; (ii) propiciar garantías y condiciones para la reconstrucción de la memoria<sup>575</sup>; (iii) el acopio, preservación y custodia de los materiales que se refieran o documenten las violaciones a DDHH e infracciones al DIH en el marco del conflicto armado, así como la respuesta estatal a dichas violaciones, a cargo del Centro de Memoria Histórica<sup>576</sup>; y (iv) fomentar la investigación histórica del conflicto armado y difundir sus resultados<sup>577</sup>.

218. Por último, de acuerdo con lo dispuesto por el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto Ley 588 de 2017<sup>578</sup>, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición tiene por objetivo contribuir a esclarecer las violaciones e infracciones ocurridas en el marco del conflicto armado interno y promover el reconocimiento de las víctimas.

219. Síntesis del derecho a la verdad para efectos de la formulación y medición de los IGED:

---

desmantelamiento del aparato de poder y redes de apoyo, la Fiscalía podrá adoptar metodología para la recepción de versiones libres colectivas o conjuntas

<sup>573</sup> El artículo 23 de la Ley 1448 de 2011, establece que “*Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial*” (Énfasis fuera del texto).

<sup>574</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 139.

<sup>575</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 143.

<sup>576</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 144.

<sup>577</sup> El artículo 145 de la Ley 1448 de 2011 establece como acciones de memoria histórica “*1. Integrar un archivo con los documentos originales o copias fidedignas de todos los hechos victimizantes a los que hace referencia la presente ley, así como la documentación sobre procesos similares en otros países, que reposen en sitios como museos, bibliotecas o archivos de entidades del Estado. 2. Recopilar los testimonios orales correspondientes a las víctimas y sus familiares de que trata la presente ley, a través de las organizaciones sociales de derechos humanos y remitirlos al archivo de que trata el numeral anterior, para lo cual se podrá incorporar lo obrado en las audiencias públicas realizadas en el marco de la Ley 975 de 2005, siempre y cuando no obste reserva legal para que esta información sea pública, y no constituya revictimización. 3. Poner a disposición de los interesados los documentos y testimonios de los que tratan los numerales 1 y 2 del presente artículo, siempre que los documentos o testimonios no contengan información confidencial o sujeta a reserva. 4. Fomentar a través de los programas y entidades existentes, la investigación histórica sobre el conflicto armado en Colombia y contribuir a la difusión de sus resultados. 5. Promover actividades participativas y formativas sobre temas relacionados con el conflicto armado interno, con enfoque diferencial. 6. Realizar exhibiciones o muestras, eventos de difusión y de concientización sobre el valor de los derechos humanos. 7. El Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar una educación de calidad y pertinente para toda la población, en especial para poblaciones en condición de vulnerabilidad y afectadas por la violencia, fomentará desde un enfoque de derechos, diferencial, territorial y repositivo, el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la restitución y el ejercicio pleno de los derechos, desarrollen competencias ciudadanas y científico-sociales en los niños, niñas y adolescentes del país; y propendan a la reconciliación y la garantía de no repetición de hechos que atenten contra su integridad o violen sus derechos.*” (Énfasis agregado)

<sup>578</sup> Ver el análisis de la Corte Constitucional en la Sentencia C-017 de 2018 en la cual examinó el Decreto Ley 588 de 2017 “*por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*”. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<b>Titular del derecho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En su <i>dimensión individual</i>, las víctimas de desplazamiento forzado y sus familiares tienen derecho a conocer la verdad sobre los hechos, responsables y consecuencias de lo sucedido, la autoría del crimen, motivos y circunstancias de modo, tiempo y lugar en los cuales ocurrieron los hechos, así como el patrón criminal que enmarca los enmarca.</li> <li>▪ En su <i>dimensión colectiva</i>, la sociedad debe conocer la realidad sobre lo sucedido, la divulgación pública de las investigaciones para posibilitar la elaboración de un relato colectivo, así como la obligación de contar con una memoria pública de los resultados de investigaciones sobre graves violaciones a los derechos humanos.</li> </ul> <p>Así, el <i>universo</i> objeto de medición depende del examen del derecho en su dimensión individual y/o colectiva.</p>
<b>Responsable de la garantía</b>	<p>El Centro Nacional de Memoria Histórica en lo concerniente a medidas administrativas. La Fiscalía General de la Nación y los jueces de la República en lo relacionado con la verdad judicial.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de esclarecimiento de la verdad en el marco de las disposiciones normativas relacionadas con la implementación del AFP.</p>
<b>Extensión de la obligación</b>	<p>El derecho a la verdad <i>es imprescriptible e inalienable</i>, por lo cual, puede y debe ser garantizado en cualquier tiempo.</p>
<b>Finalidad del derecho</b>	<p>Conocer la verdad acerca de las circunstancias que llevaron a la perpetración del delito de desplazamiento</p>

Esta síntesis enunciativa debe ser analizada en consonancia con las disposiciones normativas relacionadas con el componente de verdad que se adopten en el marco del SIVJNR y la implementación del AFP.

### 4.3.2. Justicia

220. El derecho a la justicia se concreta en que no exista impunidad por las graves violaciones a los derechos fundamentales que entraña el desplazamiento forzado. La garantía de este derecho comprende: (i) el derecho a acceder a un recurso judicial efectivo; (ii) el deber de las autoridades de investigar, juzgar y sancionar adecuadamente los autores y partícipes del delito de desplazamiento forzado, catalogado como una grave violación a los derechos humanos y un crimen sistemático y masivo contra la población civil<sup>579</sup>; y (iii) el respeto al debido proceso<sup>580</sup>.

<sup>579</sup> El desplazamiento forzado como una conducta punible, genera dos tipos de consecuencias, de acuerdo con la Sentencia C-277 de 1998: “por un lado, ocasiona un daño público, relacionado con el incumplimiento de normas penales establecidas por el legislador, necesarias para la convivencia pacífica, a través del respeto de valores sensibles para la sociedad y, por otro lado, ocasiona un daño privado, relacionado con la afectación de derechos subjetivos de la víctima de la conducta punible. Sostuvo la Corte que del daño público se desprendía la obligación del Estado de investigar y juzgar la conducta punible, mientras que del daño privado

A continuación se precisarán los aspectos más relevantes relacionados con los dos primeros elementos referidos previamente. El respeto al debido proceso sigue las reglas generales de la jurisprudencia constitucional en la materia. Dado que no es un elemento sobre el cual no se concentra el seguimiento, no se abordará en esta providencia.

i. *Acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo*

221. El derecho al acceso a un recurso judicial efectivo es una condición *sine qua non* para la satisfacción del derecho a la justicia. Esta es una garantía que posibilita proteger plenamente los derechos, puesto que “*no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso*”<sup>581</sup>. Por tanto, el Estado debe asegurar el derecho a la protección judicial, y en consecuencia, debe disponer de recursos adecuados y efectivos para que se puedan conocer los hechos relacionados con la vulneración a los Derechos Humanos<sup>582</sup>.

Bajo este entendido, para asegurar el acceso a la administración de justicia, las víctimas tienen derecho a: (i) recibir un trato digno; (ii) que se proteja su intimidad y se garantice su seguridad, así como la de sus familiares y testigos cuando resulten amenazados; (iii) la reparación integral de los daños sufridos a cargo del autor o partícipe del delito; (iv) ser oídas y que se les facilite aportar pruebas; (v) recibir información pertinente para proteger sus intereses y conocer la verdad de los hechos del delito del cual han sido víctimas; (vi) ser informadas de la decisión definitiva relativa a la persecución penal y a interponer recursos; (vii) ser asistidas por un abogado de confianza o por la Procuraduría Judicial durante el juicio; (viii) recibir asistencia integral para su recuperación; y (ix) ser asistidas gratuitamente por un traductor o intérprete en los eventos en que no se conozca el idioma o no pueda ser percibido por los órganos de los sentidos<sup>583</sup>. Adicionalmente, los órganos judiciales, la Procuraduría General y entidades de apoyo técnico, deben considerar las necesidades especiales de las víctimas que participen en el proceso en virtud de su edad, género o discapacidad<sup>584</sup>.

ii. *Deber de investigar, juzgar y sancionar el delito de desplazamiento forzado*

222. El *deber de investigar, juzgar y sancionar* adecuadamente el delito de desplazamiento forzado demanda al Estado a actuar con *debida diligencia*. Este

---

*nacía la acción civil para el pago de los perjuicios ocasionados con el delito*”. Por tanto, El desplazamiento forzado genera a cargo del Estado, la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la misma. Ver Sentencias C-277 de 1998, C-715 de 2012, C-099 de 2013, SU-254 de 2013, C-579 de 2013, C-344 de 2017.

<sup>580</sup> Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>581</sup> Sentencia C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>582</sup> Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>583</sup> Ley 975 de 2005. Artículo 37.

<sup>584</sup> Ley 975 de 2005. Artículo 41.

mandato se deriva del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la C.P) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual consagra el deber general de garantizar el ejercicio pleno de los derechos (artículo 1.1), proveer garantías judiciales (artículo 8) y protección judicial (artículo 25)<sup>585</sup>.

Al respecto, en la **Sentencia C-579 de 2013**, la Corte Constitucional realizó un análisis de la jurisprudencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el contenido de la *obligación de investigar, juzgar y sancionar* las graves violaciones a los derechos humanos en contextos de conflicto armado interno, cuyas conclusiones se sintetizan a continuación<sup>586</sup>.

222.1. En relación con el *deber de investigar*, el Estado se encuentra obligado a: (i) garantizar que las investigaciones se realicen de forma seria, imparcial, efectiva y orientada a determinar la verdad sobre lo ocurrido; (ii) dar garantías para que el proceso de investigación se efectúe en un plazo razonable para enjuiciar y sancionar los responsables; (iii) adelantar investigaciones por todos los medios legales disponibles, las cuales deben estar orientadas a la determinación de la verdad, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de los responsables materiales e intelectuales<sup>587</sup>; y (iv) asumir la investigación como un deber jurídico propio, pues si bien la obligación de investigar es de medio, no puede dejarse a la iniciativa procesal de la víctima o sus familiares<sup>588</sup>.

Asimismo, el Estado tiene el deber de determinar los patrones de actuación conjunta de las personas que participaron en la comisión de delitos, especialmente, en situaciones de conflicto armado interno que pueden versar sobre violaciones graves a los derechos humanos cometidos de manera masiva y sistemática. Por tanto, la obligación de investigar debe considerar los patrones sistemáticos asociados a dichas vulneraciones de derechos.

La debida diligencia con la cual el Estado debe adelantar las investigaciones significa que las mismas deben ser efectivas y orientadas a determinar lo ocurrido. Por lo anterior, la efectividad de estas debe “*tener en cuenta la complejidad de los hechos, la estructura en la cual se posicionan las personas involucradas, el contexto en el que ocurrieron y las líneas lógicas de la investigación formuladas, para alcanzar el resultado del esclarecimiento de la verdad*”<sup>589</sup>.

---

<sup>585</sup> Dicha obligación se ha reiterado de manera uniforme en los casos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos evidenció violaciones a los derechos humanos, señalando, que las autoridades del Estado tienen que investigar los hechos que dieron lugar a las vulneraciones para, posteriormente, garantizar las medidas de reparación pertinentes. Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>586</sup> La protección judicial hace referencia a obtener recursos adecuados y efectivos, para que el Estado pueda conocer de hechos violatorios de Derechos Humanos y las víctimas puedan conocer la verdad. Por su parte, las debidas garantías hacen referencia a que un proceso de investigación se efectúe en un plazo razonable para enjuiciar y sancionar los responsables

<sup>587</sup> Especialmente cuando puedan estar involucrados agentes del Estado. Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>588</sup> En este sentido, las investigaciones no pueden depender de los elementos probatorios por ellos aportados. Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>589</sup> Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



222.2. En cuanto al *deber de sanción* a graves violaciones de DDHH y el DIH, las penas deben ser proporcionales y efectivas.

222.3. Lo anterior se concreta en las siguientes obligaciones específicas que la Corte Constitucional identificó en cabeza del Estado para satisfacer el derecho a la justicia, en las sentencias **C-715 de 2012**, **C-099 de 2013**, **SU-254 de 2013** y **C-579 de 2013**:

- i. Prevenir violaciones a derechos humanos, especialmente cuando se trata de violaciones masivas, sistemáticas y reiteradas como las que se configuran en el desplazamiento forzado interno.
- ii. Luchar en contra de la impunidad.
- iii. Establecer mecanismos de acceso ágil, oportuno, pronto y eficaz a la justicia, para que las personas afectadas puedan ser oídas, hacer valer los intereses de las víctimas en el juicio e impulsar las investigaciones.
- iv. Investigar, procesar y sancionar judicialmente a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como el desplazamiento forzado.
- v. Respetar el debido proceso y que las reglas de procedimiento operen conforme al mismo.
- vi. Establecer plazos razonables para los procesos judiciales, considerando que los plazos desproporcionalmente reducidos pueden derivar en la denegación del derecho a la justicia y la no obtención de una justa reparación.
- vii. Iniciar de *ex officio* las *investigaciones* de graves violaciones contra los derechos humanos.
- viii. Velar porque los mecanismos judiciales en los procesos de justicia ordinaria y de justicia transicional, como amnistías e indultos, no conduzcan a la impunidad y ocultamiento de la verdad.
- ix. Establecer restricciones en relación con figuras de seguridad jurídica como el *non bis in ídem*, así como la prescripción de la acción penal y las penas, en los casos de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- x. Definir límites de figuras como la exclusión de la responsabilidad penal o disminución de penas en procesos de transición, por cuanto no es admisible la exoneración de responsabilidad ante graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por lo anterior, existe el deber de juzgar y condenar con penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados. Al respecto, esta Corporación concluyó que esta regla, “*sólo*

*puede tener excepciones en procesos de justicia transicional en los cuales se investiguen a fondo las violaciones de derechos humanos y se restablezcan los derechos mínimos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral y se diseñen medidas de no repetición destinadas a evitar que los crímenes se repitan*<sup>590</sup>.

- xi. Dar legitimidad a la víctima para constituirse como parte civil dentro de los procesos penales para obtener la verdad y reparación del daño, en casos de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y a los derechos humanos.
- xii. Garantizar *la participación de las víctimas dentro del proceso penal de acuerdo con lo* dispuesto en los artículos 29 y 229 de la Constitución, así como de los artículos 8° y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos<sup>591</sup>.
- xiii. Velar por la garantía del derecho a la justicia, el cual posibilita la efectividad de los derechos a la verdad y reparación de las víctimas. El derecho a la reparación y la justicia se encuentran íntimamente relacionados, en tanto se entiende que, como parte de la reparación, se encuentra incluido el derecho a un recurso judicial ágil, sencillo y efectivo para satisfacer el derecho a la justicia, para evitar que los hechos queden en la impunidad. En este sentido, el Estado debe garantizar el acceso a un recurso judicial, así como a la investigación, juzgamiento y sanción adecuada y proporcional de los responsables, en el marco de un proceso eficaz e imparcial, que garantice la participación de las víctimas<sup>592</sup>.

223. En consonancia con lo anterior, la Ley 1448 de 2011 dispone que el Estado tiene la obligación de adelantar investigaciones efectivas, que se entienden como aquellas que conducen al esclarecimiento de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, y en las cuales se identifiquen y se sancionen a los responsables<sup>593</sup>.

Para este propósito, el Gobierno Nacional debe articular a las entidades encargadas de la investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones a los

<sup>590</sup> Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>591</sup> En relación con la participación de las víctimas, el Estado debe velar porque estas o sus familiares tengan amplias oportunidades para participar y ser escuchados en el esclarecimiento de los hechos y sanción de los responsables, así como la búsqueda de una justa compensación.

<sup>592</sup> Ver Sentencias T-085 de 2009 y T-299 de 2009.

<sup>593</sup> El Decreto 1084 de 2015 en relación a los gastos judiciales de las víctimas, señala en su artículo 2.2.5.1, que la demostración de ausencia de medios económicos para cubrir gastos judiciales, se realizará a través de cualquier medio sumario que así lo acredite, se presume la buena fe y la afirmación de ausencia de recursos se considera veraz hasta tanto no se demuestre lo contrario. Bajo estas condiciones, *“las víctimas que hayan demostrado la ausencia de medios económicos, estarán exentas de prestar cauciones procesales, del pago de expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos procesales y no serán condenadas en costas, excepto cuando se demuestre que hubo mala fe en cualquiera de las actuaciones procesales”*<sup>593</sup>, y en estos casos, conforme al artículo 2.2.5.2, le corresponde a la Defensoría del Pueblo prestar los servicios necesarios para la representación judicial de las víctimas que no cuentan con recursos para acceder de manera efectiva a la justicia<sup>593</sup>.

DDHH e infracciones al DIH, “para el diseño e implementación de una estrategia de lucha contra la impunidad orientada al fortalecimiento institucional para el impulso de investigaciones y el acceso a la justicia, así como para generar espacios de confianza con las víctimas y sus organizaciones”<sup>594</sup>. En este sentido, de acuerdo con el Decreto 1069 de 2015, le corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública de acceso a la justicia formal, la lucha contra la criminalidad y los mecanismos judiciales transicionales, entre otros<sup>595</sup>.

224. Ahora bien, considerando que la masividad y gravedad del desplazamiento afecta a un número significativo de personas, el examen sobre el cumplimiento de estas obligaciones adquiere especial relevancia en los procesos de justicia transicional. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Estado como encargado de luchar contra la impunidad de este delito, debe satisfacer el derecho a la justicia con las estrategias y procedimientos que considere más idóneos.

225. La Ley 975 de 2005, que establece un marco normativo de justicia transicional, reguló lo referente a la investigación, procesamiento y juzgamiento de conductas cometidas por personas vinculadas a grupos organizados al margen de la ley durante y/o con ocasión de su pertinencia a estos grupos<sup>596</sup>, en el marco del conflicto armado interno<sup>597</sup>. En materia de investigación y juzgamiento, estableció que se deben determinar criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, los cuales se deben encaminar a esclarecer patrones de macro criminalidad; develar contextos, causas y motivos de las conductas; y concentrar los esfuerzos en la investigación de los máximos responsables<sup>598</sup>.

226. En línea con lo anterior, de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia 1069 de 2015, en la aplicación de este procedimiento penal se debe considerar el contexto, gravedad y representatividad de los hechos, así como el grado de afectación a bienes jurídicos, grado de responsabilidad de los presuntos responsables y la configuración de un patrón de macrocriminalidad<sup>599</sup>.

<sup>594</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.16.

<sup>595</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia 1069 de 2015. Libro 1, parte 1, Título 1, artículo 1.1.1.1.

<sup>596</sup> Bien sea como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia, y que hubieran decidido desmovilizarse. El artículo 9 de la Ley 975 de 2005, señala que la desmovilización comprende el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la ley ante autoridad competente.

<sup>597</sup> El artículo 1 de la Ley 975 de 2005 establece que por grupo organizado al margen de la ley se entiende “el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002”.

<sup>598</sup> Ley 975 de 2005. Artículo 16A. Puntualmente en materia de *investigación y juzgamiento*, la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con los criterios de priorización adoptados, es competente para conocer de las investigaciones: 1. de los hechos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a los grupos al margen de la ley; 2. que cursen en contra de sus miembros; 3. que deban iniciarse y que se tengan conocimiento al momento o con posterioridad a la desmovilización. Por su parte, es competencia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en materia de Justicia y Paz, adelantar la etapa de juzgamiento de las conductas punibles que se refiere esta ley.

<sup>599</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia 1069 de 2015. Conforme al artículo 2.2.5.1.1.4. la aplicación de este procedimiento penal requiere el *contexto*, como marco de referencia para la investigación y

227. En cuanto a los sistemas de información, la ley establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho es el encargado de administrar el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIIJT), el cual tiene como objetivo registrar, monitorear, verificar y analizar la información que servirá para hacer seguimiento y evaluación a la política de justicia transicional. Este sistema debe permitir (cuando técnicamente sea posible), el intercambio de información en línea y en tiempo real entre las diferentes instituciones que participan en la implementación de la política pública de justicia transicional<sup>600</sup>. La información que se encuentre en el SIIJT debe corresponder a los datos reales de acuerdo con las funciones de cada entidad, las cuales deben asegurar la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información que se registre en este<sup>601</sup>.

228. Ahora bien, en materia de justicia transicional se incorporaron disposiciones transitorias en la Constitución relacionadas con la terminación del conflicto armado. Concretamente, el Acto Legislativo 01 de 2017<sup>602</sup> establece que la Jurisdicción Especial para la Paz tiene por objetivo satisfacer el derecho a la justicia y proteger los derechos de las víctimas<sup>603</sup>. Esta jurisdicción debe conocer de manera preferente sobre las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, de quienes participaron en el mismo, en especial en lo relacionado con las conductas consideradas graves violaciones a los DDHH y graves infracciones al DIH<sup>604</sup>.

En relación con el deber del Estado de investigar graves violaciones a los DDHH y al DIH, se dispone que los criterios de priorización y de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional, los cuales deben estar encaminados a centrar esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra cometidos de forma sistemática<sup>605</sup>.

---

juzgamiento de los delitos perpetrados, para lo cual se deben considerar aspectos geográficos, políticos, económicos, históricos, sociales y culturales. A su vez, de acuerdo con el Artículo 2.2.5.1.2.2.2 se deben identificar como parte del contexto, al aparato criminal vinculado con el grupo al margen de la ley, sus redes de apoyo y financiación.

<sup>600</sup> Decreto 1069 de 2015. Artículo 2.2.5.1.5.2.1 y 2.2.5.1.5.2.2.

<sup>601</sup> Decreto 1069 de 2015. Artículo 2.2.5.1.5.2.2. y 2.2.5.1.5.2.5.

<sup>602</sup> “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.

<sup>603</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017. Artículo transitorio 5 del Artículo 1. Ley 1957 de 2019. Artículos 2 y 9.

<sup>604</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017. Artículo transitorio 5 del Artículo 1.

<sup>605</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017. Artículo 3. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-674 de 2017 concluyó que “la Sala concluyó que el modelo sancionatorio previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 no desconoce el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por dos razones fundamentales. Primero, porque justamente la reforma constitucional preserva expresamente el deber de criminalizar a los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, y únicamente permite la renuncia a la persecución de los delitos que no tienen esta connotación. Y adicionalmente, porque la renuncia a la persecución penal y el acceso y la conservación de los tratamientos penales especiales se encuentra supeditada al cumplimiento de las exigencias inherentes al sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, establecidas en función del sistema de condicionalidades”. M.P. Luis Guillermo Guerrero. Ver el análisis de la constitucionalidad del Proyecto del Ley Estatutaria N° 08 de 2017 Senado-016 de 2017

229. Síntesis del derecho a la justicia para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	<p>Víctimas de desplazamiento forzado. De acuerdo con la Ley 975 de 2005, se consideran víctimas quienes individual o colectivamente hayan sufrido daños generados por acciones que hayan transgredido la legislación penal, cometidas por miembros de grupos organizados al margen de la ley<sup>606</sup>.</p> <p>Con el fin de garantizar sus derechos, el Fiscal General de la Nación debe determinar <i>criterios de priorización</i> para el ejercicio de la acción penal, los cuales estarán dirigidos a: (i) esclarecer el patrón de macro criminalidad en el accionar de los grupos organizados al margen de la ley, y (ii) develar contextos, causas y motivos del mismos, concentrando esfuerzos en la investigación de los máximos responsables<sup>607</sup>.</p> <p>Por lo anterior, para examinar este derecho, el universo objeto de examen se debe determinar en función de la titularidad del derecho y la estrategia, criterios y procedimientos para investigar y juzgar a los responsables del delito de desplazamiento forzado.</p>
<b>Responsable de la garantía</b>	<p>En materia de <i>investigación</i>, la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con los criterios de priorización que se adopten en la materia. Por su parte, los jueces tanto en los procesos ordinarios y de justicia transicional, deben adelantar la etapa de <i>juzgamiento</i>. Por último, al Ministerio de Justicia y del Derecho como cabeza del sector, le compete formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública de acceso a la justicia formal y alternativa la lucha contra la criminalidad y mecanismos judiciales transicionales.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones normativas relacionadas con la administración de justicia que se adopten en el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz.</p>
<b>Extensión de la obligación</b>	<p>El derecho a la justicia se extiende hasta tanto se investigue y sancione a los responsables de graves delitos de desplazamiento forzado.</p>

Cámara, “*Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*” en la Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>606</sup> Ley 975 de 2005. Artículo 5. Dicha condición se adquiere con independencia de la identificación, aprehensión o condena de los autores de la conducta punible.

<sup>607</sup> Ley 975 de 2005. Artículo 16 A

<b>Finalidad del derecho</b>	Satisfacer el derecho a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado, lo cual se traduce en: (i) el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo, por lo cual, el Estado debe disponer de mecanismos de acceso oportuno y eficaz a la justicia; (ii) investigar, juzgar y sancionar a los responsables del delito de desplazamiento forzado con la debida diligencia, lo cual implica que las investigaciones deben ser efectivas, orientadas a determinar lo ocurrido, y además deben: (a) iniciar investigaciones de oficio cuando ocurran graves violaciones contra los derechos humanos; (b) establecer plazos razonables en los procesos judiciales; (c) garantizar la participación de las víctimas; (d) judicializar y, de ser el caso, sancionar a los responsables (autores y partícipes) del delito de desplazamiento forzado; y (iii) respetar el debido proceso.
------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Esta síntesis enunciativa debe ser analizada en consonancia con las disposiciones normativas relacionadas con el componente de justicia que se adopten en el marco del SIVJRNR y la implementación del AFP.

### 4.3.3. Reparación

230. El daño que se genera a las víctimas del desplazamiento forzado tiene como consecuencia jurídica el derecho a la reparación del perjuicio ocasionado. Este derecho se concreta en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La exigibilidad y garantía del derecho a la reparación debe darse independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena del victimario, por lo tanto, el Estado debe amparar este derecho, sin perjuicio de que pueda posteriormente repetir contra quien ocasionó el daño<sup>608</sup>.

La Corte Constitucional concluyó que la dimensión desproporcionada del daño que causa el desplazamiento forzado es un hecho notorio y que la pérdida de bienes jurídicos y materiales que genera sobre sus víctimas “*los convierte en una población en extrema situación de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y por tanto los sitúa en una condición de desigualdad que da lugar a discriminación*”<sup>609</sup>.

231. Los principios de integralidad y proporcionalidad deben orientar las medidas de reparación. En primer lugar, de acuerdo con el *principio de integralidad*, la reparación debe responder a las diferentes afectaciones que hayan sufrido las víctimas, por lo cual, las diferentes medidas no son excluyentes entre sí, puesto que cada una obedece a objetivos distintos e insustituibles. En segundo lugar, el *principio de proporcionalidad* implica que

<sup>608</sup> Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>609</sup> Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

la reparación de las víctimas debe ser acorde con el impacto de las violaciones de los derechos humanos<sup>610</sup>.

232. Cabe destacar que, las medidas de reparación no deben confundirse con la asistencia y servicios sociales ni con la atención humanitaria brindada por parte del Estado, debido a que tienen un título, carácter y finalidad distinta<sup>611</sup>. No obstante, aun cuando las medidas de asistencia y reparación deban diferenciarse, es necesario que se *complementen y articulen*<sup>612</sup>.

233. Este derecho puede ser exigible mediante vía judicial o administrativa<sup>613</sup>. El acceso mediante *vía judicial* se realiza a través de una acción de reparación directa en el marco de un proceso contencioso administrativo<sup>614</sup> o mediante un incidente de reparación dentro de un proceso penal, ya sea en un trámite ordinario o propio de contextos transicionales. En estos eventos se debe asegurar: (i) la reparación plena del daño antijurídico; (ii) la investigación y sanción de los responsables; (iii) que quienes sean condenados por la conducta punible contribuyan a la reparación; y (iv) que se adopten acciones tendientes a: (a) la *restitución*, la cual propende a regresar a la víctima a la situación anterior a la ocurrencia del delito; (b) la *indemnización*, que consiste en compensar el perjuicio sufrido; (c) la *rehabilitación*, que comprende acciones para la recuperación de traumas físicos y psicológicos; (d) la *satisfacción*, que comprende acciones para restablecer la dignidad y difundir la verdad; y (e) las *garantías de no repetición*, como la desmovilización y desmantelamiento de grupos al margen de la ley.

<sup>610</sup> Ver: Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/147 de 2005, “Principios y directrices básicos, sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Este principio está recogido en la Sentencia C-616 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>611</sup> Al respecto, esta Corporación precisó que “Mientras que los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y mientras la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación”. Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver además Sentencias C-1199 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-085 de 2009. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-462 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

Sentencias C-1199 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-085 de 2009. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-715 de 2012 y SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-462 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>612</sup> Sentencias C-715 de 2012 y SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>613</sup> Los procesos de reparación por vía judicial se enfocan en la justicia otorgada a personas individualmente consideradas, en los cuales se realiza un examen de cada caso. Estos procesos buscan la *reparación plena del daño antijurídico* generado a la víctima, en el marco de la investigación y sanción de los responsables, y el esclarecimiento del delito. La reparación por vía judicial puede adelantarse por dos vías, en el proceso penal adelantado contra el responsable del delito a través de un incidente de reparación o ante la jurisdicción contencioso-administrativa a través de la acción de reparación directa. Sentencia T-197 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

<sup>614</sup> La Corte Constitucional indicó que son elementos característicos de la reparación judicial en la jurisdicción contencioso administrativa, los siguientes: “(a) debe adelantarse dentro de un proceso de carácter contencioso administrativo; (b) se debe establecer la responsabilidad del Estado por acción u omisión frente al daño causado a la víctima, de conformidad con el artículo 90 CP; (c) tiene efecto solo para las víctimas que acuden a la jurisdicción contenciosa; (d) el juez identifica tanto los daños materiales como morales causados a la víctima por la acción u omisión del Estado y fija el monto indemnizatorio; (e) el responsable único de la reparación es el Estado; (f) la reparación a través de la vía contencioso administrativa por responsabilidad por acción u omisión del Estado se da en nuestro sistema jurídico interno de conformidad con el artículo 90 Superior, y el Código Contencioso Administrativo”. Sentencia C-286 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

234. Por otro lado, los procesos de reparación por *vía administrativa* tienen como fundamento el artículo 2 Superior, en virtud del cual, el Estado tiene la obligación de garantizar y proteger los derechos fundamentales, así como prevenir su vulneración. En tal sentido, ante la ocurrencia de un desplazamiento forzado, las autoridades deben atender a las víctimas de este delito y garantizar, subsidiariamente, su reparación<sup>615</sup>.

235. Bajo este entendido, las medidas de reparación administrativa: (i) pueden ser *integrales*, por lo que deben incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición; (ii) deben orientarse por el *principio de equidad* tomando en cuenta la masividad a la que responde<sup>616</sup>; (iii) se debe reparar a las víctimas en condiciones de igualdad, teniendo en cuenta el número de afectados y la limitación de los recursos; (iv) son propias de contextos de justicia transicional en los cuales se busca reparar a una gran cantidad de víctimas a través de programas de carácter masivo, como respuesta a situaciones de *graves, masivas, sistemáticas y generalizadas vulneraciones* a los DDHH y al DIH<sup>617</sup>; (v) deben realizarse de forma *fácil, rápida y efectiva* para las víctimas; (vi) son adelantados por autoridades administrativas<sup>618</sup>; (vii) deben atender a criterios de racionalidad<sup>619</sup>; (viii) requieren *flexibilizar la prueba* tanto de la condición de la víctima, como del daño sufrido, por lo cual solo se deben exigir pruebas sumarias, sin perjuicio de las presunciones legales o de derecho que se puedan configurar a favor de las víctimas; (ix) deben estar *articulados* con las reparaciones por vía judicial y complementarse mutuamente, puesto que al no ser excluyentes, deben garantizar en su conjunto que el derecho a la reparación se garantice de forma integral, adecuada y proporcional a las víctimas.

236. En consonancia con lo anterior, es importante destacar que al adoptar sistemas de reparación judicial y administrativa de manera concurrente, el Estado debe asegurar la garantía del *principio de complementariedad* entre ellas<sup>620</sup>, con el objetivo de garantizar que la reparación sea integral, proporcional y adecuada<sup>621</sup>.

<sup>615</sup> Sentencias SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-759 de 2013. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-286 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>616</sup> Puesto que no es posible determinar con certeza la dimensión, proporción o cuantía de los daños sufridos. En tal sentido, esta Corporación ha señalado como constitucionalmente admisible fijar montos máximos de indemnización a través de programas estatales. Sentencias SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-753 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>617</sup> Sentencia T-197 de 2015. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>618</sup> La cual de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, se encuentra en cabeza de la Unidad para las Atención y Reparación a las Víctimas

<sup>619</sup> A diferencia de la vía judicial que busca la reparación plena del daño antijurídico, la reparación por vía administrativa se caracteriza: “(i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria”. Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>620</sup> En relación con la vía judicial y la vía administrativa, la Corte Constitucional ha indicado que para obtener reparación, “ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de



237. Dado que la reparación es un derecho de carácter fundamental, su afectación, limitación o negación por razones de sostenibilidad fiscal está prohibida<sup>622</sup>. Al analizar la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 1448 de 2011<sup>623</sup>, esta Corporación consideró que el principio de sostenibilidad implica asegurar que *“las medidas de reparación por vía judicial o administrativa sean efectivas en el tiempo y para todo el universo de víctimas que comprende [la ley,] ya que solo de esta manera la política pública de reparación será viable”*<sup>624</sup>. No obstante, el contenido de este derecho debe ampliarse progresivamente y su cobertura debe extenderse gradualmente respecto de la totalidad de víctimas a las que se refiere la ley<sup>625</sup>.

238. Lo dicho previamente, se debe entender en armonía no lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017, el cual establece que en el marco del SIVJRNR el Estado debe garantizar el derecho a la reparación de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado. La reparación debe ser integral, adecuada, diferenciada y efectiva. En la priorización de estas medidas se debe considerar el universo de víctimas, la igualdad en el acceso y equidad en la distribución de los recursos y la referencia a sujetos de especial protección constitucional<sup>626</sup>.

239. De conformidad con lo anterior, a continuación se profundizará en el contenido de las medidas de reparación en las cuales esta Sala concentra su seguimiento. En relación con el derecho a la restitución de tierras —el cual hace parte del conjunto de medidas de reparación de la población desplazada—, es necesario remitirse al apartado sobre el componente de tierras (*supra*).

#### 4.3.3.1. Indemnización

240. La indemnización consiste en compensar el perjuicio sufrido. Esta medida puede ser ordenada en el marco de un proceso penal o puede ser

---

*complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas”*. Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>621</sup> Sentencia T-197 de 2015. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Adicionalmente, esta Corporación advirtió: *“No es posible que en virtud del mecanismo escogido, la actuación judicial reduzca su capacidad tuitiva so pretexto de la existencia previa o simultánea de una vía de reparación administrativa, o que tratándose de la ruta administrativa de reparación esta asuma un carácter débil o discontinuo por tener naturaleza subsidiaria. En realidad, el sistema concurrencial se propone en un contexto de violaciones masivas de derechos humanos y prolongadas en el tiempo, para arbitrar un mecanismo de justicia efectiva orientado a que el Estado, sin perjuicio de la responsabilidad intransferible de los autores de las violaciones, asegure la vigencia efectiva de los derechos y los deberes de investigación y juzgamiento”*. (Énfasis agregado). Sentencia C-753 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>622</sup> Sentencia C-753 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>623</sup> Este artículo establece que *“El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento”*.

<sup>624</sup> Sentencia C-753 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>625</sup> Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>626</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017. Artículo transitorio 18 del Artículo 1.

otorgada en un proceso de reparación por vía administrativa, y se debe ser garantizada aun en caso de amnistías o indultos por delitos políticos<sup>627</sup>.

241. En la *indemnización por vía judicial* se requiere investigar y sancionar al responsable del desplazamiento forzado quien, en principio, debe responder por los daños materiales y morales ocasionados a las víctimas. En tal sentido, es necesario el estudio de cada caso para identificar y evaluar el daño causado a cada víctima, de acuerdo con la situación en la cual se encontraba antes de la violación de sus derechos.

No obstante, este Tribunal advirtió que “*la vía judicial puede no ser el mecanismo más idóneo ni la opción más adecuada cuando existe un universo extenso de víctimas que han sufrido graves violaciones de sus derechos por un prolongado periodo de tiempo*”<sup>628</sup>. Por tanto, dado que el desplazamiento forzado entraña una violación masiva y sistemática de derechos, a continuación se profundizará en los elementos de la indemnización por vía administrativa.

242. La indemnización administrativa tiene como finalidad reparar al mayor número de víctimas, por ello tiene restricciones que autorizan la compensación del daño, incluso con la fijación de montos menores a los de la justicia ordinaria<sup>629</sup>. No obstante, esta medida se caracteriza por ser más flexible y ágil que la reparación judicial, pues busca promover el acceso rápido de todas las víctimas a la reparación.

La Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015 establecen las siguientes reglas en relación con la indemnización administrativa: (i) procede por daños ocasionados por hechos que ocurrieron a partir del primero de enero de 1985<sup>630</sup>; (ii) el daño debe ser consecuencia de infracciones al DIH o violaciones a normas internacionales de Derechos Humanos<sup>631</sup>; (iii) los hechos deben guardar una *relación de cercanía y suficiencia* con ocasión al *conflicto armado interno*<sup>632</sup>; (iv) debe ser adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva; y (v) aun cuando las medidas de asistencia tengan un efecto reparador, no pueden ser descontadas de la indemnización administrativa<sup>633</sup>.

<sup>627</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia C-823 de 2005 así lo señaló, indicando que “*la Constitución establece que tal derecho se debe garantizar aún en caso de amnistías o indultos generales por delitos políticos. Así lo establece el artículo 150-17 de la Carta, que señala que cuando el Legislador decide eximir de responsabilidad a los favorecidos con tales beneficios, el Estado deberá asumir las indemnizaciones a que hubiere lugar*”. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>628</sup> Sentencia T-197 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

<sup>629</sup> “*Por esta (SIC) vía es posible la determinación de montos indemnizatorios menores a los de la justicia ordinaria, en virtud al universo de destinatarios y a las medidas de impacto que se buscan*”. Sentencia T-197 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

<sup>630</sup> Ley 1448 de 2011. Artículos 3 y 132.

<sup>631</sup> Sentencias C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-781 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>632</sup> Al respecto, la Corte Constitucional señaló que “[No] debe perderse de vista que la Ley 1448 de 2011 se refiere tanto a un contexto de post conflicto y de justicia transicional, en donde se busca garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de un conjunto específico de víctimas, como a los deberes de prevención, atención y protección de víctimas de hechos violentos y violatorios de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tienen una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno que subsiste en el país”. Sentencia C-781 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>633</sup> El artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 establece “*Parágrafo 1º. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran*

En virtud del análisis de cercanía y suficiencia con el conflicto armado interno, esta Corporación ha reconocido a las víctimas de: “(i) los desplazamientos interurbanos<sup>634</sup> (ii) el confinamiento de la población;<sup>635</sup> (iii) la violencia sexual contra las mujeres;<sup>636</sup> (iv) la violencia generalizada;<sup>637</sup> (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados;<sup>638</sup> (vi) las acciones legítimas del Estado;<sup>639</sup> (vii) las actuaciones atípicas del Estado;<sup>640</sup> (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales;<sup>641</sup> (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados,<sup>642</sup> y (x) por grupos de seguridad privados,<sup>643</sup> entre otros ejemplos”<sup>644</sup>.

243. Ahora bien, dado que las medidas de reparación no se pueden confundir con las medidas de atención humanitaria o los subsidios que se enmarcan en la política social del Estado. Las medidas de asistencia, aun cuando consagren acciones adicionales a las medidas de política social y tengan un efecto reparador, no suplen ni sustituyen a las primeras. En este sentido, la **Sentencia SU-254 de 2013** concluyó que:

*“El monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, de la permuta de predios, de la adquisición y adjudicación de tierras, de la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada o del subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011”*<sup>645</sup>.

Por lo anterior, las medidas que contempla el artículo 132 de la Ley 1448<sup>646</sup>, en el caso de la población desplazada, están encaminadas a satisfacer las

---

*complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas. No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas. Parágrafo 2º. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.”* (Énfasis fuera del texto).

<sup>634</sup> Sentencia T-268 de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>635</sup> Auto 093 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-402 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>636</sup> Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-611 de 2007 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>637</sup> T-821 de 2007. M.P. (E) Catalina Botero Marino.

<sup>638</sup> T-895 de 2007. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>639</sup> Ver las Sentencias T-630 y T-611 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-299 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo y Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>640</sup> Sentencia T-318 de 2011. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>641</sup> Sentencia T-129 de 2012. M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

<sup>642</sup> Sentencias T-265 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez y T-188 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>643</sup> Sentencia T-076 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>644</sup> Sentencia C-781 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>645</sup> Sentencia SU 254 de 2013. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>646</sup> Entre las que se encuentran el (i) Subsidio integral de tierras; (ii) Permuta de predios; (iii) Adquisición y adjudicación de tierras; (iv) Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; (v) Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento, construcción y saneamiento básico; y (vi)

necesidades materiales básicas mínimas y hacen parte de la política social del Estado<sup>647</sup>.

244. En el caso de desplazamiento forzado, la indemnización debe ser dividida en montos iguales por los integrantes de la familia<sup>648</sup>. En el caso de los menores de edad, se debe constituir un encargo fiduciario; para esto las víctimas deberán contar con el acompañamiento del ICBF<sup>649</sup>.

Adicionalmente, la Ley 1448 de 2011 dispone que: (i) los montos de indemnización pueden ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación; (ii) que por cada víctima se debe adelantar un solo trámite por vía administrativa en cual se debe acumular todas las solicitudes presentadas respecto a esta medida, y en el caso que concurra más de una violación de las establecidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, la víctima tiene derecho a que el monto de la indemnización se acumule hasta cuarenta salarios mínimos; y (iii) en los casos que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tiene derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas<sup>650</sup>.

245. El procedimiento y orden de entrega debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar, por lo cual, el proceso de priorización para la entrega de esta medida, no se reduce al orden en que ingresan las solicitudes<sup>651</sup>. Actualmente, el Decreto 1084 de 2015 establece que la indemnización se debe entregar prioritariamente a los hogares que cumplan los siguientes criterios: (a) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en un proceso de retorno o reubicación; (b) no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima por situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad asociadas a la edad, discapacidad o composición del hogar; y (c) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación, pero no pudo realizarse por razones de seguridad<sup>652</sup>. Además, atendiendo a los principios de progresividad y gradualidad, se debe considerar la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad

---

Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción.

<sup>647</sup> Al respecto, cabe recordar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-753 de 2013, en virtud del principio de distinción reiteró que *“las medidas asistenciales adoptadas por el Estado a favor de las personas desplazadas por la violencia, tienen precisamente el objetivo de mejorar las condiciones mínimas de existencia y no responden a ninguna obligación de reparación”* de acuerdo con lo señalado en la Sentencia T-085 de 2009. Adicionalmente, el artículo 2.2.7.3.9 del Decreto 1084 de 2015 dispone que el descuento de la indemnización por vía administrativa, solo opera respecto de montos pagados a título de indemnización por el Estado y por concepto de condenas judiciales en subsidiariedad por insolvencia, imposibilidad o ausencia de recursos del victimario o grupo organizado al margen de la ley al que este perteneció; además señala explícitamente que las sumas pagadas a título de atención, asistencia o subsidios, no pueden ser descontadas de la indemnización.

<sup>648</sup> Los montos establecidos pueden ser hasta veintisiete salarios mínimos mensuales legales por núcleo familiar o hasta diecisiete, dependiendo del régimen de transición consignado en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, el cual fue interpretado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>649</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 185 y Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.7.3.15 al 2.2.7.3.17.

<sup>650</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.3.4.

<sup>651</sup> Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>652</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.4.7.

de los solicitantes (considerando especialmente la edad, situación de discapacidad y características del núcleo familiar), es decir, se debe priorizar a quienes presentan mayores necesidades<sup>653</sup>.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el **Auto 206 de 2017**, el procedimiento administrativo también debe respetar el debido proceso, por esta razón se debe dar certeza a las víctimas sobre: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar según lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizadas, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) los plazos aproximados y orden en el que de no ser priorizados, las personas accederán a esta medida. Por lo anterior, no basta con informar a las víctimas que su indemnización se realizará dentro del término de la vigencia de la ley.

246. Desde que se solicita esta medida, se debe activar el *Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos*, para que las víctimas reciban orientación en: (i) formación técnica o profesional; (ii) creación o fortalecimiento de empresas o activos productivos; (iii) adquisición o mejoramiento de vivienda; y (iv) adquisición de inmuebles rurales<sup>654</sup>. Este Programa debe tener en cuenta el nivel de escolaridad de las víctimas y su familia; el estado actual de su vivienda; y las posibilidades de generar ingresos a través de actividades o activos productivos. Por ende, este debe integrar líneas de acompañamiento específico a cada grupo poblacional de víctimas y se debe articular con los programas de generación de ingresos y el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas<sup>655</sup>.

247. Síntesis del derecho a la indemnización por vía administrativa para efectos de la formulación y medición de los IGED:

<b>Titular del derecho</b>	Víctimas de desplazamiento forzado: (i) que sufran daños ocasionados por hechos que ocurrieron a partir del primero de enero de 1985; (ii) cuyo daño sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones a normas internacionales de Derechos Humanos; (iii) que hayan sido víctimas de hechos que guarden una <i>relación de cercanía y suficiencia</i> con el conflicto armado interno.
<b>Responsable de la garantía</b>	De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la administración de los recursos destinados a la indemnización administrativa corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones relacionadas con las medidas de reparación integral que se adopten en el marco del SIVJNR.

<sup>653</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.1.8.

<sup>654</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 134.

<sup>655</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.3.12.

<b>Extensión de la obligación</b>	Dado que la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado se entrega por núcleo familiar, esta obligación se satisface cuando se hace la entrega efectiva de la indemnización a los integrantes del hogar. Hasta tanto no se haga efectiva esta medida, las víctimas deben conocer: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizados, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) en el que de no ser priorizados, los plazos aproximados y orden en que las personas accederán a esta medida.
<b>Finalidad del derecho</b>	Compensar a las víctimas de desplazamiento forzado por el daño material y moral sufrido, de forma diferenciada, transformadora y efectiva.

Esta síntesis enunciativa debe ser analizada en consonancia con las disposiciones relacionadas con el componente de reparación que se adopten en el marco del SIVJNR y la implementación del AFP.

#### 4.3.3.2. Rehabilitación

248. Esta medida de reparación abarca la atención médica, psicológica y otros servicios sociales<sup>656</sup> que se deben encaminar al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas, el desempeño en los entornos familiares, laborales y sociales, y el ejercicio autónomo de sus derechos. La rehabilitación como medida de reparación, se puede garantizar por vía judicial o administrativa, y en ningún caso puede equipararse a los servicios sociales que presta de forma ordinaria el Estado.

249. Bajo el marco normativo que regula esta medida en la *vía judicial*, la rehabilitación se encamina a restablecer la salud física y mental, así como otros aspectos que permiten desarrollar una existencia digna. La Ley 975 de 2005 dispone que la rehabilitación como medida de reparación deberá incluir atención médica y psicológica a las víctimas o sus parientes en primer grado de consanguinidad<sup>657</sup>.

<sup>656</sup> Sentencia C-161 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>657</sup> Ley 975 de 2005. Artículo 47. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1199 de 2008 aclaró que *“Del contenido de estos preceptos emerge con claridad, entonces, que la rehabilitación es uno de los aspectos que conforman el concepto de reparación; de allí que pueda aseverarse que todas las acciones de rehabilitación que se ejecuten dentro del marco de esta ley se consideren actos de reparación, pero no al contrario. Por otra parte, el antes citado artículo 8° define, después de su enunciado inicial, cada uno de los elementos en él contenidos. Así por ejemplo, establece que la indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito, mientras que la rehabilitación emana de realizar acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito. La rehabilitación se refiere entonces a las acciones que buscan restablecer la salud de las víctimas, incluyendo tanto los aspectos puramente somáticos, como los relacionados con su bienestar emocional o su salud mental, aspectos igualmente necesarios para vivir y desarrollar una existencia digna”*<sup>657</sup>. (Énfasis agregado). M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

250. Este Tribunal concluyó que los servicios sociales y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos se pueden diferenciar claramente en razón de sus destinatarios y duración, por lo cual, unos no pueden reemplazar a los otros, considerando que tienen una fuente y finalidad distinta. Es por esto que, si bien pueden ser medidas complementarias que pueden presentar una ejecución simultánea, los servicios sociales no pueden sustituir las medidas de reparación por cuanto la rehabilitación

*“Tiene el propósito de procurar la recuperación de la salud, tanto física como mental, de las víctimas. Para la Corte es evidente que los servicios sociales comunes que presta el Gobierno, así sea a personas que hayan sido víctimas de los delitos a que se refiere la Ley 975 de 2005, no corresponden a alguna de las acciones a través de las cuales debe procurarse la reparación de las consecuencias nocivas del delito”<sup>658</sup>.*

251. Así, los programas de *reparación administrativa* hacen referencia al conjunto de acciones jurídicas, médicas, psicológicas y sociales, dirigidas al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas<sup>659</sup>. Esto abarca medidas individuales y colectivas que permitan el desempeño en el entorno familiar, laboral, social y cultural. Por consiguiente, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional debe implementar un *programa de rehabilitación* que incluya medidas individuales y colectivas que: (i) permitan a las víctimas desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social; y (ii) ejercer sus derechos y libertades básicas<sup>660</sup>.

252. En consonancia con lo anterior, la Ley de Víctimas establece la creación e implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual debe: (i) encaminarse a la identificación y acercamiento a las víctimas; (ii) garantizar atención de calidad la cual debe incluir terapia individual, familiar y comunitaria, que debe ser implementada según protocolos de atención en el ámbito local en función del tipo de violencia y el marco cultural de las víctimas, y debe incluir un componente de atención psicosocial para mujeres víctimas; (iii) asegurar el acceso gratuito a los servicios de dicho programa, incluyendo medicamentos y la financiación del desplazamiento en los casos que así se requiera; (iv) brindar atención cuya duración está sujeta a las necesidades particulares de las víctimas y al concepto emitido por el equipo de profesionales; y (v) diseñar mecanismos de ingreso e identificación de los beneficiarios del programa, que permita el acceso a los servicios de atención; (vi) prestar servicios interdisciplinarios, en función de las necesidades locales, por lo cual se debe asegurar que la atención sea integral para dar cumplimiento

<sup>658</sup> Sentencia C-1199 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>659</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 65. Al respecto, cabe destacar que estas disposiciones se encuentran en consonancia con los Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, en la cual se indica que la rehabilitación debe incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales. Dicho instrumento ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, y se observa como un criterio de referencia en materia de reparación a víctimas.

<sup>660</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 136.

a su finalidad. Este programa debe ser implementado de acuerdo con el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, iniciando en las zonas con mayor presencia de víctimas<sup>661</sup>.

253. Este programa se encuentra orientado a “*superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante*”<sup>662</sup>, a través del conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias para la atención integral en salud y atención psicosocial, el cual debe ser diseñado por el Ministerio de Salud y Protección Social que lo diseñará y/o ajustará con la participación del de los demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>663</sup>. De igual manera, esta entidad tiene como función coordinar y controlar las actuaciones basadas en la aplicación de un carácter diferencial por género, edad, etnia y territorio. Adicionalmente, debe instituir estrategias para permitir el fácil acceso al mismo y su ejecución por las entidades territoriales<sup>664</sup>.

254. Ahora bien, el **Auto 006 de 2009** constató la existencia de riesgos asociados al conflicto armado y el desplazamiento forzado que afectan a personas con discapacidad y ordenó adoptar medidas para responder a las obligaciones constitucionales en relación a la población desplazada en situación de discapacidad. En virtud de las disposiciones constitucionales y obligaciones del Estado que se derivan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, esta Corporación ordenó “*adoptar acciones para garantizar a la población desplazada con discapacidad los servicios de habilitación y rehabilitación integrales a los que haya lugar, tanto funcionales como sociales y ocupacionales*” (Énfasis fuera del texto).

255. En esta misma línea, en el seguimiento al cumplimiento a las órdenes proferidas en dicha providencia, la Corte Constitucional en el **Auto 173 de 2014** hizo énfasis en que las autoridades debían tener en cuenta:

*“[La] importancia de tomar medidas de rehabilitación integral para superar las secuelas del conflicto armado y la violencia generalizada y garantizar el restablecimiento del proyecto de vida de las personas afectadas por el flagelo del desplazamiento forzado. **La rehabilitación no solo debe centrarse en el modelo de atención médica –rehabilitación funcional–, sino que debe entenderse como el acceso a medidas efectivas y pertinentes para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional así como la inclusión y participación plena en todos los***

<sup>661</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 137.

<sup>662</sup> En la interpretación de este derecho en el marco de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cobra relevancia la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la cual indica que “*Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible (...)*”.

<sup>663</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.1.1 al Artículo 2.2.6.1.4. Por tanto, deben existir mecanismos de articulación y coordinación entre las redes de servicios de salud y otras redes definidas por la Unidad para las Víctimas que prestan asistencia a la población que trata la Ley 1448 de 2011.

<sup>664</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.5.3.



*aspectos de la vida. Esto incluye medidas en los ámbitos de la salud, del empleo, la educación y los servicios sociales del Estado”*<sup>665</sup> (Énfasis agregado).

256. En este sentido, teniendo en cuenta que la rehabilitación como medida de reparación debe ser *integral*, resulta pertinente el concepto que sobre la misma se establece en la Ley 1618 de 2013<sup>666</sup>. Este marco normativo indica que la *rehabilitación integral* es definida como el “[m]ejoramiento de la calidad de vida y la plena integración de la persona con discapacidad al medio familiar, social y ocupacional, a través de procesos terapéuticos, educativos y formativos que se brindan acorde al tipo de discapacidad”<sup>667</sup>. Por tanto, la rehabilitación en su sentido reparador, no puede agotarse en procesos encaminados a lograr la rehabilitación funcional, la cual consiste en el “[P]roceso de acciones médicas y terapéuticas, encaminadas a lograr que las personas con discapacidad estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social, de manera que les posibilite modificar su propia vida y ser más independientes”<sup>668</sup>.

En este orden de ideas, para las personas desplazadas con discapacidad se deben asegurar servicios de *rehabilitación integral*, que comprende servicios funcionales, sociales y ocupacionales. De este modo, las medidas de reparación no se agotan en programas que posibiliten la rehabilitación funcional, puesto que debe integrar otras medidas en los ámbitos empleo, educación y otros servicios sociales que permitan la inclusión y participación plena de las personas en todos los aspectos de su vida.

257. A su vez, el derecho a la rehabilitación comprende el *acompañamiento psicosocial*, el cual debe : (i) ser transversal a todo el proceso de reparación; (ii) prolongarse en el tiempo de acuerdo a las necesidades de las víctimas, sus familiares y la comunidad; (iii) responder a la perspectiva de género, las especificidades culturales, étnicas y religiosas; y (iv) promover acciones de discriminación positiva a favor de niñas y niños, personas mayores, personas

---

<sup>665</sup> Artículo 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece: “1. Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. A tal fin, los Estados Partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que esos servicios y programas: a) Comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona; b) Apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales. 2. Los Estados Partes promoverán el desarrollo de formación inicial y continua para los profesionales y el personal que trabajen en los servicios de habilitación y rehabilitación. 3. Los Estados Partes promoverán la disponibilidad, el conocimiento y el uso de tecnologías de apoyo y dispositivos destinados a las personas con discapacidad, a efectos de habilitación y rehabilitación”.

<sup>666</sup> “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

<sup>667</sup> Ley 1618 de 2013. Artículo 2.

<sup>668</sup> Ley 1618 de 2013. Artículo 2.

con discapacidad y mujeres, considerando su alta vulnerabilidad y riesgos a los que se encuentran expuestos<sup>669</sup>.

258. Específicamente, en relación con los niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas de minas antipersona, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, la ley dispone que tienen derecho a recibir de acuerdo con el criterio técnico científico el tratamiento médico y asistencia psicológica que garanticen su plena rehabilitación<sup>670</sup>.

259. En virtud de lo anterior, se puede concluir que el marco normativo vigente tiene por objetivo que la rehabilitación como una medida reparadora, sea de carácter *integral* por cuanto esta debe abarcar un conjunto de acciones multidimensionales que no se agotan en los aspectos médicos y psicológicos, ni se reduce a una rehabilitación funcional, pues comprende servicios jurídicos y sociales que se encaminan a restablecer el ejercicio de derechos y libertades fundamentales, y a lograr en la mayor medida posible que las víctimas puedan desenvolverse en el entorno familiar, laboral, social y cultural.

260. Síntesis del derecho a la rehabilitación integral por vía administrativa para efectos de la formulación y medición de los IGED, sin perjuicio de las disposiciones asociadas a las medidas de reparación integral que se adopten en el marco del SIVJRNR:

<b>Titular del derecho</b>	Víctimas de desplazamiento forzado que requieran el restablecimiento de condiciones físicas y psicosociales, teniendo en cuenta que esta medida está encaminada a superar las afectaciones derivadas del desplazamiento forzado.
<b>Responsable de la garantía</b>	El Ministerio de Salud y Protección Social diseña y coordina la implementación del programa de rehabilitación, cuya ejecución se encentra en cabeza de las entidades territoriales.
<b>Extensión de la obligación</b>	Esta medida se extiende de acuerdo con las necesidades de las víctimas, y al concepto emitido por el equipo de profesionales. Debe observar las dimensiones que se buscan satisfacer a través de la rehabilitación integral (servicios funcionales, sociales y ocupacionales).
<b>Finalidad del derecho</b>	A través de la rehabilitación integral, las víctimas de desplazamiento forzado deben poder acceder al restablecimiento de sus condiciones físicas y psicosociales que permitan desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social, y ejercer sus derechos y libertades básicas.

Esta síntesis enunciativa debe ser analizada en consonancia con las normas relacionadas con el componente de reparación que se adopten en el marco del SIVJRNR y la implementación del AFP.

<sup>669</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 136.

<sup>670</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 189.

#### **4.4. Obligaciones constitucionales y legales para la garantía de los derechos de la población desplazada**

261. Para determinar que se alcanza un estado de cosas compatible con la Constitución es necesario constatar la garantía de los derechos de la población desplazada. Para ello, se debe verificar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales del Estado en relación con estas víctimas; en consecuencia, los cambios normativos o de política pública que impactan la protección, atención, asistencia y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado deben ser analizados dentro del proceso de valoración que adelanta esta Corporación en el marco del seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**.

262. De acuerdo con lo anterior, el ejercicio de síntesis **-enunciativo e indicativo-** que se acaba de desarrollar debe ser complementado y actualizado, considerando todas las obligaciones estatales vigentes y aquellas que se adquieran para garantizar los derechos de la población desplazada. En consecuencia, corresponde al Gobierno Nacional identificar las obligaciones constitucionales y legales en materia de asistencia, atención, protección y reparación a la población desplazada, por cuanto las autoridades están facultadas para: (i) adquirir nuevas obligaciones de asistir y reparar a las víctimas; (ii) ampliar el espectro de protección de los derechos en consonancia con el principio de progresividad; y (iii) adoptar políticas que conduzcan, de la forma más efectiva y eficiente, a garantizar los derechos de la población desplazada.

263. En tal sentido, y considerando la relevancia del marco normativo desarrollado con ocasión del AFP y los componentes sobre los que esta Corporación identificó la necesidad de precisar el grado de articulación entre este y las medidas dispuestas para avanzar en la garantía de los derechos de la población desplazada, a continuación se expondrá de manera general la información que reposa en esta Sala Especial.

#### **4.5. Marco normativo para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (AFP) y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la garantía de los derechos de la población desplazada**

264. Mediante **Auto 474 de 2017**<sup>671</sup>, esta Sala Especial identificó algunos aspectos que convergen entre el AFP y los componentes de la política de atención, asistencia y reparación a la población desplazada, especialmente aquellos relacionados con la garantía de los derechos a la restitución de tierras; vivienda; educación; generación de ingresos; retornos y reubicaciones; justicia; indemnización administrativa; y rehabilitación. Por esta razón, la citada providencia solicitó al Gobierno Nacional precisar de qué manera se articula la

---

<sup>671</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

política de atención y reparación a la población desplazada con el marco normativo que desarrolla e implementa el AFP.

265. En respuesta a esta solicitud, el Gobierno Nacional indicó que existen tres estrategias para articular la implementación del AFP con los procesos que se adelantan para garantizar los derechos de la población desplazada, a saber<sup>672</sup>:

265.1. **Priorización.** Las víctimas del conflicto armado serán beneficiarias prioritariamente del Fondo de Tierras y de subsidios para la construcción y mejoramiento de vivienda. Además, en la selección de los municipios donde se ejecutarán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se incluyó como criterio de priorización, el grado de afectación derivado del conflicto armado<sup>673</sup>.

265.2. **Impulso y fomento.** A través del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición se busca potencializar las acciones en materia de: (i) verdad, a través de la Comisión de Esclarecimiento de Verdad para satisfacer los derechos de las víctimas; (ii) justicia, en la cual se indica que será función de la Jurisdicción Especial para la Paz decidir cómo será investigado el delito de desplazamiento forzado; y (iii) reparación, por cuanto el AFP fortalece acciones en reparación, restitución<sup>674</sup> y retornos y reubicaciones<sup>675</sup>.

265.3. **Articulación.** Los PDET, los planes de desarrollo existentes, los planes de reparación colectiva, los planes de retornos y reubicaciones y los procesos de restitución de tierras, se articularán con el propósito de buscar “*que la implementación del Acuerdo Final pueda ser coherente y armónica con los avances en derechos de las víctimas*”<sup>676</sup>.

---

<sup>672</sup> En su respuesta al Auto 474 de 2017, el Gobierno Nacional señaló que: “*las víctimas son el centro del Acuerdo Final por lo cual se incluyó un punto específico que busca garantizar al máximo sus derechos. Hacer prevalecer los derechos de las víctimas a partir del Acuerdo Final, es un ejercicio que, en todo caso, reconoce el proceso de 6 años que la Ley 1448 de 2011 lleva ejecutando y en el caso de la población desplazada, los esfuerzos gubernamentales para garantizar los derechos de esta población desde 1997, y refuerza, a su vez, las acciones institucionales principalmente en zonas rurales en perfecta armonía con los componentes de retornos y reparaciones*”. Presidencia de la República. *Respuesta al Auto 474 de 2017*, radicada en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2017. Págs. 1-2.

<sup>673</sup> En este sentido, se precisó que el punto 5.1.3.3.1. del AFP establece que “[el] nivel de victimización y afectación como criterio de definición de las zonas donde se pondrán en marcha los PDET tiene una intención reparadora, y en esa medida, en su implementación se buscará garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades. Lo anterior implica que en el proceso de participación para construir los PDET, las víctimas, su especial afectación en el territorio y las medidas ya existentes, deberán ser tenidos en cuenta”. Presidencia de la República. *Respuesta al Auto 474 de 2017*, radicada en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2017. Pág. 5.

<sup>674</sup> Al respecto se indicó que “*frente a la restitución de tierras, se establece la necesidad de articular dichos procesos con los PDET y demás programas que surjan de la implementación del Acuerdo Final. Así mismo, establece la integralidad que debe seguir la restitución con medidas de acompañamiento técnico y financiero, estrategias de generación de ingresos, estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito, estrategias de recuperación y reconstrucción del tejido social; fortalecimiento de los procesos organizativos y de construcción de la memoria histórica para la reconciliación*”. Presidencia de la República. *Respuesta al Auto 474 de 2017*, radicada en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2017. Pág. 5.

<sup>675</sup> Presidencia de la República. *Respuesta al Auto 474 de 2017*, radicada en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2017. Págs. 1 a 5.

<sup>676</sup> Presidencia de la República. *Respuesta al Auto 474 de 2017*, radicada en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2017. Pág. 4.

266. A pesar de la información reportada, en la política de estabilización, el Gobierno Nacional advirtió que las políticas dispuestas para atender, asistir, proteger y reparar a las víctimas se encuentran fragmentadas y desarticuladas. Esto se evidencia, por ejemplo, en la *“falta de sincronía entre la política de víctimas, la ley 1448 de 2011 y el Plan Marco de Implementación (PMI)”*, puesto que, *“de 27 indicadores del PMI contenidos en el pilar de reparación, 21 de ellos contemplan un plazo mayor al 2021, año en el cual se daría el cierre de la ley [de víctimas]”*<sup>677</sup>.

Lo anterior, resulta especialmente grave, debido a que el 31% de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas, se encuentran ubicados en los 170 municipios priorizados por los PDET. De ellas, más 11.000 personas fueron afectadas por minas antipersona y más del 75% fueron forzadas a desplazarse<sup>678</sup>. En tal sentido, con el propósito de articular la oferta institucional, el Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 281<sup>679</sup>, dispuso la creación de una hoja de ruta única, la cual tiene como objetivo *“lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del Gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET, para estabilizarlos en 15 años como responsabilidad con las generaciones futuras, las cuales deben crecer sin violencia y promocionando la cultura de la legalidad y la convivencia”*<sup>680</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, esta hoja de ruta estará a cargo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación<sup>681</sup>, quien deberá contar con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para la Renovación del Territorio.

267. De acuerdo con lo anterior, las obligaciones que se deriven de las normas que implementen o desarrollen el AFP y que se relacionen con la garantía de los derechos de la población desplazada, deben ser incluidas en el análisis del contenido de los derechos que sustenta los IGED, en tanto hacen parte del marco normativo vigente de protección de los derechos de la población desplazada, en especial en lo relacionado con los derechos a la verdad, justicia

<sup>677</sup> Gobierno de Colombia. *Política de Estabilización: Paz con Legalidad*. (Diciembre de 2018). Pág. 28.

<sup>678</sup> Gobierno de Colombia. *Política de Estabilización: Paz con Legalidad*. (Diciembre de 2018). Pág. 28.

<sup>679</sup> Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* “Artículo 281°. *“Créase la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final, (...) los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral donde coincidan territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto Ley 893 de 2017 (...)”*.

<sup>680</sup> Gobierno de Colombia. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. (2019). Pág. 769, disponible en < <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> >

<sup>681</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 179 de 2019, *“Las referencias que se hagan a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto se entenderán realizadas a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación”*.

y reparación, y la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición<sup>682</sup>.

#### 4.6. Síntesis de las decisiones a adoptar correspondientes a esta sección

268. Teniendo en cuenta el contenido de los derechos desarrollados en esta sección, en la parte resolutive de esta providencia se adoptarán las siguientes decisiones:

268.1. Ordenar a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en conjunto con el director de la Unidad para las Víctimas, remita a esta Sala Especial un informe en el cual analice si los indicadores presentados en el informe anual del Gobierno Nacional de 2018 se encuentran formulados de acuerdo con el contenido de los derechos de la población desplazada, tomando en consideración la síntesis enunciativa e indicativa desarrollada en la presente sección. En consecuencia, deberá: (i) sustentar qué indicadores propuestos responden al contenido de los derechos de la población desplazada y las obligaciones del Estado vigentes; y (ii) presentar una propuesta para los derechos en los que se concluya que los indicadores no se encuentran formulados en consonancia con su contenido; así como para aquellos sobre los que aún no se hayan formulado indicadores (**Orden primera**).

Adicionalmente, considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019<sup>683</sup>, corresponde a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación la coordinación de la “hoja de ruta única”, se ordenará al Consejero para la Estabilización y la Consolidación brindar los insumos técnicos y jurídicos requeridos por los directores del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas, para realizar el análisis solicitado en la presente providencia (**Orden segunda**).

268.2. Advertir a las autoridades del SNARIV que el contenido señalado en esta sección es eminentemente enunciativo e indicativo y, por tanto, en el examen de la formulación de los IGED se deberán tener en cuenta los elementos enunciados, así como las obligaciones del Estado que, de acuerdo con el marco normativo vigente, estén asociadas con la protección y garantía de los derechos de la población desplazada (**Orden octava**).

En mérito de lo expuesto la suscrita Magistrada,

---

<sup>682</sup> Dentro del marco normativo relacionado con la implementación del AFP se destacan el Acto Legislativo 01 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”, relacionado con la adopción y puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, integrado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición y el Decreto 588 de 2017, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”.

<sup>683</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad”.

## RESUELVE

*En relación con los criterios de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos y el contenido de los derechos de la población desplazada*

**Primero.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la directora del Departamento Nacional de Planeación que, en conjunto con el director de la Unidad para las Víctimas, remita a esta Sala Especial un documento en el cual exponga si los indicadores del informe anual del Gobierno Nacional presentado en 2018 se ajustan a: (i) los criterios de idoneidad precisados en la *sección 2* de esta providencia; y (ii) al contenido de los derechos de la población desplazada, tomando en consideración la síntesis enunciativa e indicativa desarrollada en la *sección 4* de este auto.

Para adelantar el análisis ordenado, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta las observaciones de los organismos de control, sintetizadas en la *sección 1* de esta providencia. En consecuencia, el informe referido en esta orden debe contener, por lo menos, tres apartados: (i) el primero, debe precisar cuáles indicadores cumplen con los criterios de idoneidad y responden al contenido de los derechos de la población desplazada; (ii) el segundo, debe incluir una propuesta de indicadores: (a) para los derechos en los que se concluya que no se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad referidos y (b) para aquellos derechos sobre los que aún no se cuenta con indicadores formulados y/o medidos; y (iii) en el tercero, debe dar respuesta a las observaciones sintetizadas en la *sección 1*, a la luz de los criterios y parámetros definidos en la presente providencia.

Este informe deberá presentarse en un término de tres (3) meses, a partir de la notificación de la presente decisión, en medio físico y digital.

**Segundo.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación que, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia, brinde los insumos técnicos y jurídicos que requieran los directores del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas para dar cumplimiento a la orden primera de esta providencia.

**Tercero.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a los directores del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas que, una vez agotado el término concedido en la orden primera de esta providencia, remitan copias del informe respectivo a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados.

**Cuarto.- SOLICITAR**, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, presenten a esta Sala Especial un análisis del informe remitido por el Gobierno Nacional, en virtud de lo dispuesto en la orden primera de este auto. En concreto, se solicita: (i) analizar si los indicadores identificados en el apartado 1 del informe presentado por el Gobierno Nacional, se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad y el contenido del respectivo derecho; (ii) verificar si las propuestas de indicadores planteados en el apartado 2 del informe del Gobierno Nacional, cumplen con los criterios de idoneidad referidos, así como con el contenido de los derechos objeto de examen; (iii) desarrollar una propuesta alternativa en aquellos casos en los cuales se concluya que los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional no satisfacen los criterios señalados en las *secciones 2 y 4* de esta providencia; y (iv) analizar la respuesta contenida en el tercer apartado del informe del Gobierno Nacional.

Este informe deberá ser presentado en un plazo de seis (6) semanas contadas a partir de remisión del informe por parte del Gobierno Nacional, en los términos referidos en la orden primera.

**Quinto.- SOLICITAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República que, una vez agotado el término concedido en la orden cuarta de esta providencia, remitan copias de sus informes al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas, a los organismos de control del Estado según corresponda, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados.

**Sexto.- INVITAR**, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados, para que, en consideración de su experticia técnica, examinen la información remitida por el Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto en la orden primera de esta providencia. En particular, se les invita a presentar un informe en el cual: (i) se analice si los indicadores identificados en el apartado 1 del informe presentado por el Gobierno Nacional, se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad y el contenido del respectivo derecho; (ii) se examine si las propuestas expuestas en el apartado 2 del informe del Gobierno Nacional cumplen con los criterios de idoneidad referidos, así como con el contenido de los derechos bajo examen; (iii) se presente una propuesta alternativa en aquellos casos en los que se identifique que los indicadores propuestos por el Gobierno Nacional no satisfacen los criterios contenidos en las *secciones 2 y 4*



de esta providencia; y (iv) analicen la respuesta contenida en el tercer apartado del informe del Gobierno Nacional.

Esta información deberá ser presentada en un término de seis (6) semanas contadas a partir de la remisión del informe por parte del Gobierno Nacional, en los términos referidos en la orden primera.

**Séptimo.- ADVERTIR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, el proceso de ajuste y armonización de los indicadores no puede derivar en una restricción a las medidas contempladas para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional ni en el desconocimiento, retroceso o demora desproporcionada en la garantía de los derechos de la población desplazada.

**Octavo.- ADVERTIR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, el contenido señalado en la **sección 4** de esta providencia tiene un carácter enunciativo e indicativo y, por tanto, en la formulación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos se deberán tener en cuenta no solo los elementos señalados, sino las obligaciones del Estado que, de acuerdo con el marco normativo vigente, estén asociadas con la protección y garantía de los derechos de la población desplazada.

**Noveno.- PONER A DISPOSICIÓN**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, los informes allegados en cumplimiento de los **Autos 509 y 634 de 2018**, a la directora del Departamento Nacional de Planeación, al director de la Unidad para las Víctimas, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados, por el término de diez (10) días a partir de la notificación de esta providencia.

*En relación con los parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada. Contenido de los informes anuales a partir del año 2020*

**Décimo.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, a partir del año 2020, los informes anuales allegados a esta Corporación en virtud de lo dispuesto en el **Auto del 11 de marzo de 2014**, se ajusten a los parámetros

señalados en esta providencia y se entreguen los primeros cinco (5) días del mes de junio, de acuerdo con lo previsto en la *sección 2.4.* y *3.5.* de este auto.

Una vez agotado el término concedido, se deben remitir copias del informe respectivo a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados.

**Décimo primero.- SOLICITAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, que presenten un análisis de los informes anuales remitidos por el Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados en esta providencia, los primeros cinco (5) días del mes de agosto, de acuerdo con lo señalado en la *sección 1.4, 2.4* y *3.5* de este auto.

Una vez agotado el término concedido, se deben remitir copias del informe respectivo a la Unidad para las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación, a los organismos de control del Estado según corresponda, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al Consejo Noruego para los Refugiados.

**Décimo segundo.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que, en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, garantice que los informes anuales allegados a esta Corporación a partir del año 2020, contengan el análisis de los elementos referidos en la *sección 3* de esta providencia, en relación con los indicadores sobre los que se concluya que se cumplen los criterios de idoneidad referidos en la *sección 2 y 4*. En consecuencia, se deberá dar cuenta de:

*En relación con la garantía de los derechos a la igualdad y no discriminación:* (i) el estado de la garantía de los derechos de la población desplazada, en relación con la situación de la población que sin ser víctima del desplazamiento también es titular de los derechos que son objeto de examen en el proceso de seguimiento (derechos civiles y políticos, derechos sociales y económicos, derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos); (ii) el nivel de avance en la garantía de los derechos asociados a la situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que no debe existir un criterio de diferenciación entre la población desplazada para acceder a estos derechos, salvo aquellos casos relacionados con la situación de vulnerabilidad de grupos especialmente protegidos, o la gradualidad y progresividad en la implementación de las medidas que permiten concretar los mismos; (iii) las condiciones para mantener o mejorar el resultado en relación con los niveles de protección alcanzados; (iv) los niveles de garantía de los derechos para sujetos

de especial protección constitucional, de manera desagregada; y (v) el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada desde una perspectiva territorial.

*En relación con el análisis de los principios de progresividad y no regresividad:* (i) el nivel de avance en la garantía de los derechos en el periodo de referencia, en relación con el universo total de población desplazada al que se le debe garantizar el derecho (resultado del periodo examinado); (ii) el nivel de avance en la garantía de los derechos de la población desplazada en relación con el universo total de víctimas actual al que se le debe garantizar el derecho (resultado acumulado).

*En relación con los criterios de racionalidad mínima de la política pública:* (i) los recursos dispuestos y ejecutados de acuerdo con los criterios de programación establecidos (metas, programas y proyectos, discriminando gasto de inversión y funcionamiento); (ii) los avances alcanzados de acuerdo con el nivel de garantía de derechos que se pretendía alcanzar; y (iii) los ajustes implementados para asegurar que los recursos dispuestos para cada programa y componente sean administrados y ejecutados de manera eficiente y tengan el mayor impacto posible en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en la orden quinta del **Auto 219 de 2011**.

**Décimo tercero.- SOLICITAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Contralor General de la República que, de conformidad con lo dispuesto en la orden séptima del **Auto 219 de 2011**, presente un informe sobre los resultados de la vigilancia fiscal de carácter especial a los recursos destinados a la garantía de los derechos de la población desplazada, y en consecuencia, a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

Esta información deberá ser presentada anualmente en el informe remitido por esta Corporación en cumplimiento de la orden Decima de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada Presidenta  
Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

## Contenido

ANTECEDENTES.....	1
Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.....	1
Proceso de construcción de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para la población desplazada (IGED).....	1
CONSIDERACIONES .....	6
Objeto y estructura de la decisión.....	7
Síntesis de la decisión .....	9
1. Consideraciones sobre la información aportada en relación con la formulación y medición de los IGED .....	10
1.1. Observaciones presentadas por los organismos de control del Estado al informe allegado por el Gobierno Nacional .....	12
1.2. Consideraciones generales sobre la información aportada por el Gobierno Nacional.....	14
1.3. Consideraciones generales sobre la información aportada por los Organismos de Control .....	15
1.4. Decisiones a adoptar en consideración a la información aportada por el Gobierno Nacional y los organismos de control.....	16
2. Criterios de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, en el marco del proceso de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado .....	18
2.1. Elementos que deben orientar la formulación y medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos .....	19
2.2. Consideraciones técnicas para la formulación de los IGED .....	23
2.2.1. Identificación del objetivo.....	23
2.2.2. Definición del tipo de indicador a adoptar.....	24
2.2.3. Redacción del indicador (formulación).....	26
2.2.4. Selección del indicador .....	27
2.2.5. Elaboración de la hoja de vida del indicador .....	29
2.3. Tipo de acumulación para la medición de IGED .....	32
2.4. Síntesis de los criterios de idoneidad para los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos .....	34
2.5. Decisiones a adoptar correspondientes a esta sección .....	36
3. Parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada a partir de los resultados de la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos .....	38
3.1. Derecho a la igualdad y no discriminación como fundamento constitucional de los umbrales para determinar que se alcanzó un estado de cosas ajustado al orden constitucional.....	39
3.2. Principio de progresividad y no regresividad en la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada.....	44
3.2.1. Adopción de un plan de acción para ampliar el contenido prestacional de los derechos.....	47
3.2.2. Prohibición de regresividad.....	49
3.3. Criterios de racionalidad en la política pública para garantizar los derechos de la población desplazada .....	50

3.4. Síntesis de los parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada, a partir de los resultados de la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.....	51
3.5. Decisiones a adoptar correspondientes a esta sección .....	52
4. Contenido de los derechos para orientar la formulación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada.....	54
4.1. Derechos asociados a la situación de desplazamiento forzado .....	55
4.1.1. Subsistencia mínima (Atención Humanitaria) .....	55
4.1.2. Retornos y Reubicaciones .....	65
4.1.3. Restitución y protección de tierras .....	73
4.1.3.1. Protección de predios .....	78
4.1.3.2. Proceso de restitución de tierras.....	82
4.2. Derechos que comparte la población desplazada con el resto de la población colombiana .....	92
4.2.1. Vida, libertad, integridad y seguridad personal .....	92
4.2.1.1. Prevención del desplazamiento forzado.....	94
4.2.1.2. Protección.....	100
i. <i>Protección individual</i> .....	100
ii. <i>Protección y enfoque de género</i> .....	103
iii. <i>Protección colectiva</i> .....	105
4.2.2. Educación .....	108
4.2.3. Generación de Ingresos y de Empleo.....	113
4.2.4. Vivienda .....	119
4.3. Derechos de las víctimas de desplazamiento forzado .....	127
4.3.1. Verdad .....	131
4.3.2. Justicia.....	134
4.3.3. Reparación.....	142
4.3.3.1. Indemnización .....	145
4.3.3.2. Rehabilitación .....	150
4.4. Obligaciones constitucionales y legales para la garantía de los derechos de la población desplazada.....	155
4.5. Marco normativo para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (AFP) y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la garantía de los derechos de la población desplazada.....	155
4.6. Síntesis de las decisiones a adoptar correspondientes a esta sección .	158
RESUELVE .....	159
<i>En relación con los criterios de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos y el contenido de los derechos de la población desplazada.....</i>	<i>159</i>
<i>En relación con los parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada. Contenido de los informes anuales a partir del año 2020 .....</i>	<i>161</i>