

**DESPLAZAMIENTO INTERNO**-Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04

**CORTE CONSTITUCIONAL**-Competencia para hacer seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025/04/**MEDIDAS PROVISIONALES**-Deben ser razonadas, sopesadas y proporcionadas a la situación planteada

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**-Condiciones fácticas para su declaratoria

**SUSPENSION DE ACTO ADMINISTRATIVO**-Improcedencia

*(...) no existe certeza de la presunta vulneración del derecho a la participación (de la población desplazada) por la implementación de medios virtuales en las sesiones y votaciones en las que participan las víctimas, con carácter excepcional.*

**SEGUIMIENTO EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Vulnerabilidades previas y sobrevinientes de víctimas de desplazamiento en el contexto de la pandemia COVID-19

**VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Garantía efectiva de participación política de las víctimas

*(...) la ausencia de Protocolos diferenciales para los pueblos étnicos constituye un incumplimiento a una orden compleja proferida por esta Corporación en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional respecto de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes.*

**Auto 214/22**

Referencia: Solicitud de medida cautelar y de retoma de la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional en materia de participación de víctimas de desplazamiento forzado y, presunta ausencia de protocolos de participación étnicos.

Magistrada Sustanciadora:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022).

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

En esta providencia, la Sala resolverá las peticiones de las mesas de participación efectiva de víctimas de suspender la Resolución 01668 de 2020, decretar una medida cautelar y de retomar la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI) en materia de participación. Para ello: (i) reiterará los requisitos que deben acreditarse para la procedencia de una medida cautelar; (ii) precisará los parámetros para que la Sala Especial de Seguimiento retome la declaratoria del ECI en materia de participación; (iii) analizará la procedencia de las peticiones presentadas por las mesas de participación en relación con la suspensión de la Resolución referida y la retoma del ECI en el componente de participación; y, (iv) resolverá sobre la presunta ausencia de protocolos étnicos de participación. Con base en lo expuesto, esta decisión se sustenta en los siguientes:

### ANTECEDENTES

1. El **Auto 373 de 2016** declaró superado el Estado de Cosas Inconstitucional respecto al componente de participación. Esto, al considerar que el “*Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas del Conflicto Armado*”<sup>1</sup> (en adelante, Protocolo de Participación), permitía a las víctimas de desplazamiento forzado contar con *espacios y condiciones* adecuados para la participación<sup>2</sup>. Igualmente, aun cuando persistían dificultades en materia de *garantía e incidencia*, este Tribunal consideró que las autoridades contaban con los mecanismos necesarios para corregir las falencias persistentes y garantizar de manera progresiva la plena satisfacción de este derecho<sup>3</sup>. En tal sentido, la decisión solicitó a los órganos de control informar a la Corte si advertían retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales que demanden una nueva declaratoria de inconstitucionalidad. Lo anterior, con la finalidad de que la Sala establezca si retoma la competencia para el seguimiento del mencionado componente<sup>4</sup>.

3. Con ocasión del proceso de modificación del Protocolo de Participación, diversas mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones de víctimas presentaron 104 comunicaciones en el mes de enero de 2021<sup>5</sup>. En

---

<sup>1</sup> Adoptado por medio de la Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 y modificado por medio de las resoluciones 0588 y 01448 de 2013, 0828 de 2014, 01281, 01282, 01336 y 01392 de 2016, 0677 de 2017 y 0250 de 2019.

<sup>2</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 2.3.4.

<sup>3</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 2.3.4.

<sup>4</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden cuadragésimo-tercera.

<sup>5</sup> Estas comunicaciones fueron allegadas a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 durante el mes de enero, por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, con idénticos hechos y pretensiones. En estos escritos solicitaron la suspensión de la Resolución

estas, solicitaron a la Sala Especial suspender la Resolución 01668 de 2020, por medio de la cual se derogó el Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas vigente a la fecha y se profirió un nuevo Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas.

4. Mediante el **Auto 006 de 2021**, esta Sala Especial remitió dichas comunicaciones a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República para que, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, analizaran las solicitudes de los representantes de las víctimas. Adicionalmente, solicitó que, en caso de considerarlo pertinente, presentaran a la Corte información relacionada con eventuales retrocesos en la garantía del derecho a la participación o si había evidencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales<sup>6</sup>.

Esta providencia expresó que, por regla general, las controversias relacionadas con actos administrativos deben ventilarse por medio de los mecanismos judiciales previstos para ello, como el medio de control de nulidad simple ante los jueces de lo contencioso administrativo<sup>7</sup>.

5. Los órganos de control presentaron observaciones sobre la garantía del derecho a la participación de la población víctima y se pronunciaron acerca de las solicitudes de las Mesas de Participación Efectiva.

5.1. Al respecto, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz consideró que el proceso de ajuste del Protocolo de Participación contó con las garantías de participación para las víctimas, en los términos establecidos por la Ley 1448 de 2011 y que la suspensión de la Resolución 01668 de 2020 se debe analizar en el marco de los mecanismos judiciales ordinarios previstos para ello. No obstante, expresó su preocupación en relación con: (i) el corto periodo de publicidad que tuvo el segundo proyecto de acto administrativo que derivó en el nuevo Protocolo de Participación; (ii) la posibilidad de realizar elecciones virtuales o remotas, incorporada en el nuevo Protocolo de Participación; (iii) las modificaciones introducidas al sistema de votación de representantes a las mesas de participación; y, (iv) la falta de protocolos de participación étnicos<sup>8</sup>.

5.2. Por su parte, la Defensoría del Pueblo identificó situaciones que consideró *podrían* derivar en posibles retrocesos, prácticas inconstitucionales o bloqueos institucionales que afecten la participación efectiva de la población desplazada. En particular, resaltó: (i) la brevedad del periodo de publicidad del

---

01668 del 30 de diciembre de 2020; la no realización de las elecciones virtuales de las mesas de participación municipales, distritales, departamentales y nacional; y la materialización de las observaciones y propuestas de las mesas en el protocolo de participación efectiva, junto con otras pretensiones conexas.

<sup>6</sup> Auto 006 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ordinal primero. Lo anterior, en atención al ordinal cuadragésimo tercero del Auto 373 de 2016, en donde esta Corporación solicitó a los órganos de control informar a la Corte Constitucional si advierten retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales que demanden una nueva declaratoria de inconstitucionalidad en el componente de participación. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>7</sup> Auto 006 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 7.

<sup>8</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe allegado vía correo electrónico el 03 de marzo de 2021.

segundo proyecto de acto administrativo que derivó en el nuevo Protocolo de Participación; (ii) los retos en la implementación del voto electrónico o remoto para la elección de representantes; (iii) los problemas derivados del cambio en el sistema de votación de representantes; (iv) la ausencia de garantías para los padres solteros; (v) la eliminación del incentivo de educación superior para la participación en las mesas; y, (vi) la ausencia de protocolos de participación étnicos<sup>9</sup>.

5.3. Por último, la Contraloría General de la República consideró que el procedimiento de ajuste al Protocolo de Participación fue un proceso incluyente que garantizó la participación de las distintas mesas de representantes de víctimas. Igualmente, concluyó que la población desplazada en el país cuenta con un esquema de participación con espacios y condiciones necesarias para la protección del derecho. Sin embargo, llamó la atención sobre: (i) la brevedad del periodo dispuesto para presentar observaciones al segundo proyecto de acto administrativo que derivó en el nuevo Protocolo de Participación. De igual forma, consideró que *podrían* presentarse bloqueos institucionales como consecuencia de: (ii) la posibilidad de realizar elecciones por medio de voto electrónico o virtual; y, (iii) la ausencia de protocolos de participación étnicos<sup>10</sup>.

6. Posteriormente, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas presentó una comunicación por medio de la cual complementó su solicitud inicial. En esta: (i) reiteró la pretensión de suspensión de la Resolución 01668 del 30 de diciembre de 2020, con base en la presunta amenaza a las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la participación en el marco de la emergencia sanitaria; y, (ii) solicitó a esta Corporación retomar la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia del derecho a la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado. Indicó que la información reportada por los organismos de control permite evidenciar un retroceso en la garantía de los derechos de la población. En particular, manifestó que no existen las condiciones necesarias para garantizar la participación efectiva de las víctimas en el marco de la crisis sanitaria derivada del COVID-19 y que las observaciones presentadas ante la Unidad de Víctimas por las mesas de participación carecen de un grado de incidencia suficiente<sup>11</sup>.

7. A través del **Auto 147 de 2021**, la Magistrada sustanciadora remitió los informes enunciados previamente a la Unidad para las Víctimas, para que se pronunciara sobre: (i) las observaciones realizadas por los órganos de control y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas; y, (ii) la presunta existencia de retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales en materia de participación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado.

---

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo. Informe allegado vía correo electrónico el 17 de marzo de 2021.

<sup>10</sup> Contraloría General de la República. Informe allegado vía correo electrónico el 12 de abril de 2021.

<sup>11</sup> Comunicación allegada vía correo electrónico el 25 de marzo de 2021.

8. El 6 de mayo de 2021, la Unidad para las Víctimas allegó a esta Sala Especial el informe en respuesta al **Auto 147 de 2021**<sup>12</sup>. En este, el Gobierno Nacional resumió los antecedentes y el desarrollo del proceso de ajuste al Protocolo de Participación y abordó las observaciones de los organismos de control trasladadas.

## CONSIDERACIONES

### Objeto y estructura de la decisión

1. Las mesas de participación efectiva de víctimas, por intermedio de la Mesa Nacional, solicitaron a esta Corporación: (i) suspender la Resolución 01668 del 30 de diciembre de 2020 y ordenar la no realización de las elecciones virtuales o por medio de voto remoto previstas en el precitado acto administrativo; y, (ii) retomar la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de participación. Lo anterior, como consecuencia de las modificaciones al Protocolo Efectivo de Participación de Víctimas, realizadas en la Resolución 01668 del 30 de diciembre de 2020.

Los órganos de control, por su parte, informaron compartir algunas de las preocupaciones expresadas por las mesas de participación efectiva de víctimas. Particularmente, en relación con algunos aspectos del proceso de modificación del protocolo, que *podrían* constituir rezagos, retrocesos o bloqueos institucionales que ameriten la declaratoria de inconstitucionalidad. De igual manera, expresaron su preocupación por la presunta ausencia de protocolos de participación con enfoque étnico para los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>13</sup>. No obstante, ninguno de los organismos de control solicitó a esta Corporación retomar la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional en esta materia.

Con base en lo expuesto, el objeto de esta decisión será resolver: (i) la petición de medida cautelar de suspensión de la Resolución 01668 de 2020; (ii) la solicitud de retomar la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de participación; y, (iii) sobre la presunta ausencia de protocolos étnicos de participación.

2. Con ocasión de estas solicitudes y observaciones, la Sala considera necesario manifestarse previamente sobre aspectos generales relacionados con su competencia. Así, en primer lugar, se pronunciará sobre su competencia para suspender actos administrativos de carácter general en el marco de una medida cautelar en el seguimiento a un ECI. Esto, en atención a la petición elevada por las Mesas de Participación constitutiva en suspender la realización de las elecciones virtuales o por medio de voto remoto contempladas en la Resolución 01668 del 30 de diciembre de 2020. Luego, precisará los

---

<sup>12</sup> Informe allegado vía correo electrónico el 06 de mayo de 2021.

<sup>13</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Págs. 8 a 16; Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Págs. 5 a 9; Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Págs. 6 a 11.

parámetros para retomar la declaratoria de inconstitucionalidad en materia de participación.

3. De otra parte, analizará las solicitudes de las mesas de víctimas y la información de los órganos de control sobre aspectos que *podrían* constituir rezagos, retrocesos o bloqueos institucionales que ameriten retomar la declaratoria del ECI<sup>14</sup>. En atención a ello, la Sala analizará, primero, la procedencia de la medida cautelar de suspensión de la Resolución 01668 de 2020. Luego, resolverá la solicitud de retomar la declaración del ECI en materia de participación. Para esto último, la Sala dividirá el examen de la garantía del derecho a la participación en tres escenarios; (i) en el marco de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19; (ii) durante el proceso de ajuste del Protocolo de Participación; y, (iii) como consecuencia de las modificaciones introducidas a este.

4. Finalmente, la Sala analizará la presunta ausencia de protocolos de participación étnicos advertida por los órganos de control. Lo anterior, en el marco del seguimiento a las órdenes proferidas en el **Auto 266 de 2017**. Esto, por cuanto el **Auto 373 de 2016** advirtió que el levantamiento del ECI en materia de participación no constituía una limitante para abordar dicho componente desde una perspectiva étnica<sup>15</sup>.

### **Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y su facultad para decretar medidas cautelares**

5. La Corte mantiene la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus autos de seguimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991<sup>16</sup>. En atención a la magnitud de las falencias en la política pública dispuesta para la atención y protección de la población desplazada, la Sala Plena de esta Corporación delegó en esta Sala Especial la verificación del cumplimiento de las órdenes dictadas y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento.

6. De conformidad con dicha competencia, esta Sala Especial ha adoptado medidas cautelares en el marco del seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004** bajo dos presupuestos: (i) para prevenir un desbarajuste institucional<sup>17</sup>; o, (ii) para proteger distintos grupos dentro de la población desplazada. Lo anterior, con miras a prevenir un perjuicio irremediable como consecuencia de una

---

<sup>14</sup> Por lo tanto, esta Sala no entrará a analizar todas las observaciones que realizaron los órganos de control a la Resolución 01668 de 2020 a simple título de comentarios o preocupaciones. El estudio que realizará se hará en relación con aquellas en donde por lo menos un órgano de control advirtió que existen situaciones que *podría* representar un retroceso que amerite la declaratoria de inconstitucionalidad en la materia.

<sup>15</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.3.4.

<sup>16</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 27. Cumplimiento del fallo. “(...) *En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminada las causas de la amenaza.*”

<sup>17</sup> Auto del 03 de julio de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; reiterado en el Auto 487 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

eventual *práctica inconstitucional*<sup>18</sup> o un *bloqueo institucional*<sup>19</sup>. En este escenario, la Sala ha precisado que la adopción de medidas cautelares debe: (i) estar fundada en criterios de necesidad y urgencia; (ii) responder a una decisión razonada, sopesada y proporcional a la situación planteada; y, (iii) obedecer a la posible existencia de un *bloqueo institucional o práctica inconstitucional*<sup>20</sup>. Ello es así por cuanto, la intervención del juez de tutela en las políticas públicas es excepcional y, responde a la grave afectación de derechos fundamentales por la presencia de fallas estructurales en la respuesta institucional<sup>21</sup>.

7. Las facultades del juez de tutela para proferir medidas provisionales son un referente relevante para comprender la competencia de la Sala en esta materia<sup>22</sup>. Aquellas pueden implicar la suspensión de la aplicación de actos administrativos<sup>23</sup>. En tal escenario, este Tribunal ha precisado que la procedencia de la medida cautelar está condicionada a los siguientes tres presupuestos: (i) que el juez pueda inferir, al menos *prima facie*, algún grado de afectación del derecho; (ii) que exista un alto grado de convencimiento de que la amenaza de perjuicio irremediable es cierta y requiera de medidas urgentes e impostergable; y, (iii) que la medida provisional no resulte desproporcionada<sup>24</sup>.

8. Bajo ese entendido, se observa que los requisitos para decretar medidas cautelares en sede de tutela son un referente para comprender la competencia de la Sala en materia de medidas cautelares. Sin perjuicio de lo anterior, las funciones de protección de los derechos fundamentales de la Sala Especial de Seguimiento y del juez de tutela difieren, como lo anotó en su oportunidad la **Sentencia SU-092 de 2021**<sup>25</sup>. La Sala busca conjurar las fallas estructurales que vulneran derechos fundamentales, mientras que el juez de tutela, en principio, acude a remedios concretos. De allí que en sede de seguimiento se requiera que exista la presunción de una falla estructural. De lo contrario, pueden tergiversarse los instrumentos de protección dispuestos por la Constitución.

---

<sup>18</sup> Auto 222 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; reiterado en el Auto 487 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>19</sup> Auto 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; reiterado en el Auto 487 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>20</sup> Cfr. Auto 487 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 14.

<sup>21</sup> Cfr. Autos 385 de 2010 y 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>22</sup> Cfr. Decreto 2591 de 1991. Artículo 7°. Medidas provisionales para proteger un derecho.

<sup>23</sup> Al respecto, el Auto 555 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, ordenó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución CJR20-0202 de 27 de agosto de 2020 y la realización de las pruebas de aptitudes programadas, en el marco de la revisión de los expedientes T-8.252.659 y T-8.258.202; el Auto 343 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, ordenó la suspensión como medida cautelar de los efectos de los numerales segundo y tercero de la Resolución 168 del 12 de junio de 2017 expedida por la Secretaría de Seguridad de Medellín, en el marco de la revisión del expediente T-6.690.507; el Auto 040 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez, ordenó la suspensión como medida cautelar de los efectos jurídicos de las resoluciones proferidas por el Director Regional y General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de la revisión del expediente de tutela T-4.614.580.

<sup>24</sup> Cfr. Auto 680 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Reiterado en los Autos 262 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; 416 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; 555 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, entre otros.

<sup>25</sup> Cfr. Sentencia SU-092 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos. Fundamento jurídico 5.

Por tanto, la Sala Especial reitera que, excepcionalmente, puede proferir medidas cautelares para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Lo anterior, siempre que el peticionario esté legitimado y cumpla con una carga argumentativa mínima. En este último caso, el análisis que realiza esta Corporación está enfocado en identificar que: (i) la medida resulte necesaria para evitar un perjuicio irremediable a dicho grupo; (ii) responda a una decisión razonada, sopesada y proporcional a la situación planteada; y, (iii) se pueda inferir que dicho perjuicio pueda ser el resultado de un *bloqueo institucional* o una *práctica inconstitucional*<sup>26</sup>.

9. Por otra parte, en relación con el análisis de actos administrativos generales, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que, por regla general, la acción de tutela es improcedente para controvertir la legalidad o la constitucionalidad de los actos administrativos de carácter general. Esto, en cuanto esta acción constitucional tiene una naturaleza residual y subsidiaria, lo que impone a los ciudadanos la carga razonable de acudir a los mecanismos ordinarios dispuestos para tal fin, como sería ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>27</sup>. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación reconoce que, excepcionalmente, es posible acudir al recurso de amparo constitucional para controvertir la conformidad con la Constitución de actos administrativos: (i) como mecanismo de protección *definitivo*, cuando el afectado no cuente con otros medios de defensa judicial o, aquellos están previstos pero, carecen de idoneidad o eficacia para proteger el derecho fundamental amenazado; o, (ii) como mecanismo *transitorio* para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental<sup>28</sup>.

9.1. Respecto al carácter irremediable del eventual perjuicio, esta Corporación ha precisado que el mismo debe: (i) ser *inminente*, es decir, que está por suceder y resulta incontenible; (ii) requerir la adopción de *medidas urgentes* para evitarlo o prevenirlo; (iii) ser *grave*, en relación con el grado o impacto de la afectación del derecho; y, (iv) las medidas de protección deben ser *impostergables*<sup>29</sup>.

9.2. De acuerdo con lo anterior, en el marco del análisis de medidas cautelares que se relacionan con la suspensión de actos administrativos de carácter general, los actores deben acreditar que se busca prevenir un perjuicio irremediable. Igualmente, la Sala Especial debe verificar: (i) el carácter irremediable del eventual perjuicio; (ii) su relación con un eventual *bloqueo institucional* o *práctica inconstitucional*; y, (iii) en caso de ser necesario

---

<sup>26</sup> Autos 222 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y, 620 de 2017 y 148 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; reiterados en el Auto 487 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>27</sup> Cfr. Sentencias T-992 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo; T-866 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-030 de 2015. M.P. María Victoria SÁCHICA Méndez, reiterada en la Sentencia T-260 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>28</sup> Cfr. Sentencias T-260 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-119 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-250 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-317 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

<sup>29</sup> Cfr. Sentencias T-467 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-587 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-956 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-1316 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, reiterada en la Sentencia T-1073 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; entre otras.

decretar medidas para evitar aquel, asegurar que estas resulten proporcionales a la situación planteada.

Lo expuesto, sin perjuicio de las facultades de la Sala para analizar la política pública a la luz de los criterios constitucionales mínimos, en el marco de la evaluación de la garantía efectiva de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Esto, por cuando las medidas cautelares y la valoración de la respuesta ante el ECI son dos instituciones jurídicas diferentes que, en consecuencia, tienen distintas particularidades.

### **Parámetros para retomar la declaratoria de inconstitucionalidad**

10. La competencia de esta Sala Especial para retomar el seguimiento al componente de participación de la política pública de desplazamiento forzado está sujeta a dos condiciones: (i) la constatación de una vulneración o amenaza masiva o sistemática al derecho a la participación de las víctimas de desplazamiento forzado y; (ii) dicha vulneración o amenaza sea el resultado de la presencia de *bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales* que ameriten una nueva declaratoria de un estado de cosas inconstitucional. Estos requisitos permiten acreditar la necesidad de proferir las órdenes requeridas para conjurar un ECI<sup>30</sup>.

En otras palabras, las vulneraciones o amenazas al derecho a la participación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado que amerita una declaración de estado de cosas inconstitucional deben revestir el carácter de masiva o sistemática. Esta circunstancia justifica la intervención *excepcional* del juez constitucional en las políticas públicas, cuyo diseño y ejecución son del resorte de distintas ramas del Poder Público<sup>31</sup>. Cuando, por el contrario, las vulneraciones o amenazas al derecho resultan esporádicas, los mecanismos ordinarios y habituales de protección de derechos fundamentales, tanto legales como constitucionales, bastarán para conjurar la situación advertida y no sustenta la intervención *excepcional* del juez constitucional en la política pública<sup>32</sup>.

Correlativamente, las vulneraciones o amenazas advertidas deben responder a la presencia de *bloqueos institucionales*<sup>33</sup> o *prácticas inconstitucionales*<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Al respecto, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, esta Corporación reiteró que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el estado de cosas inconstitucional cuenta con una serie de características especiales que denotan la necesidad de proferir remedios estructurales para asegurar la vigencia de los derechos afectas. Así, dentro de estas características, se encuentran: (i) el tipo y número de *derechos amenazados o violados*, que denotan una *vulneración simultánea de varios derechos constitucionales*, en contraposición a una vulneración ocasional o esporádica y; (ii) el origen de la vulneración de los derechos, pues debe tratarse de *problemas de tipo sistémico*. Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 11.

<sup>31</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 1.4.

<sup>32</sup> Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 117.

<sup>33</sup> Esta Corporación abordó las características de los bloqueos institucionales en el Auto 373 de 2016. En este, especificó que un *bloqueo institucional* se presenta cuando existe un profundo grado de desarticulación o de falta de coordinación entre las entidades encargadas de la política de desplazamiento forzado, o cuando la apropiación presupuestal de estas resulta insuficiente para cumplir con sus obligaciones legales y constitucionales. *Cfr.* Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Aquellas son las que determinan el carácter estructural de la problemática que requiere la intervención del juez de tutela<sup>35</sup>. La ausencia de falencias estructurales implica que las vulneraciones y amenazas a los derechos fundamentales identificados pueden solventarse por medio de órdenes simples o complejas -no estructurales- y que no requieren la intervención de esta Sala, porque pueden adoptarse directamente por las autoridades competentes.

11. En definitiva, la confluencia de la masividad o sistematicidad de la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, junto a la presencia de fallas estructurales, justifica la intervención excepcional de la Corte en la política pública de desplazamiento forzado. Por lo tanto, son estas mismas condiciones las que ameritan retomar la competencia por parte de esta Sala para analizar el componente de participación.

12. No obstante, esta Sala precisa que el levantamiento de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de participación no comprendió su superación para los pueblos y comunidades indígenas. Esto es, el **Auto 373 de 2016** declaró superado el ECI frente al componente de participación al considerar que la población desplazada contaba con un esquema robusto de participación, pero aclaró que esta decisión no constituía un límite para analizar la garantía del derecho desde una perspectiva étnica<sup>36</sup>. Por lo anterior, el estudio de la presunta ausencia de protocolos de participación étnicos no requiere de la retoma de la declaratoria del ECI en la materia, porque respecto de ellos no se había levantado.

### **Análisis de la solicitud de suspensión de la Resolución 01668 de 2020**

13. Esta sección tiene por objeto analizar la procedencia de la solicitud de suspensión de la Resolución 01668 de 2020 pretendida por las mesas de participación en las comunicaciones remitidas a esta Sala<sup>37</sup>. En su momento, el **Auto 006 de 2021** indicó que, por regla general, no procede el decreto de medidas cautelares en el marco del seguimiento, porque aquellas deben promoverse a través de los mecanismos judiciales ordinarios, como sería el caso de las acciones en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Luego, las mesas de participación reiteraron su petición y presentaron nuevos

---

<sup>34</sup> Esta Corporación abordó las características de las prácticas inconstitucionales en el Auto 373 de 2016. En este, especificó que una *práctica inconstitucional* se presenta cuando el accionar administrativo somete a sectores de población desplazada a un déficit de protección injustificado. Cfr. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>35</sup> Al respecto: Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Auto 693 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; Sentencia T-267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; Sentencia SU-092 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>36</sup> Al respecto, la mencionada providencia precisó: “Finalmente, la Sala debe aclarar que el levantamiento del ECI en este componente [participación], no contraría las conclusiones a las que se llegó en los demás temas analizados, como es el caso de los retornos y las reubicaciones, ni se convierte en una limitante para abordarlo, en su debida oportunidad, desde una perspectiva diferencial étnica.” Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.3.4.

<sup>37</sup> Solicitud contenida en las comunicaciones que fueron allegadas durante el mes de enero de 2021 a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, con idénticos hechos y pretensiones. También, comprende el documento presentado el 25 de marzo de 2021, que reitera y complementa la petición anterior.

argumentos para justificarla. En efecto, manifestaron que la información allegada por los organismos de control en respuesta a la providencia referida evidenciaba la necesidad de esta medida para evitar la vulneración del derecho a la participación en el marco de la crisis sanitaria derivada del COVID-19. Adicionalmente, consideraron que esto guardaba relación con los presuntos rezagos en materia de participación que ameritaban retomar la declaratoria del ECI en la materia<sup>38</sup>.

La Corte ha adoptado medidas provisionales mientras se adopta una decisión definitiva en el asunto puesto en conocimiento, para evitar la vulneración efectiva de los derechos fundamentales<sup>39</sup>. Lo anterior, sin que pueda considerarse un prejuzgamiento del caso objeto de estudio. Por tanto, la Sala advierte que, excepcionalmente, puede decretar medidas cautelares para proteger derechos fundamentales sobre componentes en los cuales ha levantado el ECI. Esto, siempre que se advierta la posible configuración de un perjuicio y que este se derive de la existencia de una presunta práctica inconstitucional o bloqueo institucional, tal y como se desarrolló previamente por esta providencia. En este escenario, el estudio de la procedencia de la medida cautelar no depende, por la misma naturaleza de la medida, de la decisión de retomar la declaratoria de inconstitucionalidad en la materia.

En esta oportunidad, la Sala considera que está habilitada para proferir un pronunciamiento de fondo sobre la medida cautelar solicitada. Lo anterior, en el entendido de que: (i) fue presentada por la mesa nacional de participación, quien tiene legitimación por servir de instancia válida de interlocución de las víctimas<sup>40</sup>, incluida la población desplazada; y, (ii) contiene una carga argumentativa mínima sobre la supuesta afectación de derechos fundamentales, la posible configuración de un perjuicio irremediable y la presunta existencia de bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales.

14. El párrafo del artículo 7º de la Resolución 01668 de 2020 introdujo la implementación del voto electrónico y el voto remoto<sup>41</sup>. Con base en lo anterior, las mesas de participación solicitaron a esta Corporación adoptar medidas para ordenar que no se realicen las elecciones virtuales o remotas

---

<sup>38</sup> Comunicación allegada vía correo electrónico el 25 de marzo de 2021.

<sup>39</sup> Cfr. Auto 110 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Retes Cuartas; Auto 408 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; Auto 312 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, entre otros.

<sup>40</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.9.3.6 y Resolución 01668 de 2020. Artículo 9.

<sup>41</sup> El artículo 7º de la Resolución 01668 del 30 de diciembre de 2020 dispone: **Artículo 7. Espacios de Participación Presencial y Virtual.** *Los espacios de participación efectiva de víctimas por regla general se desarrollarán de manera presencial; excepcionalmente se realizarán a través de medios virtuales, cuando surjan situaciones de fuerza mayor o caso fortuito plenamente probadas que imposibiliten el desarrollo de los mismos de manera presencial.*

*La entidad del SNARIV o el ente territorial que considere necesario convocar la realización de un espacio de participación por medios virtuales, deberá garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales que permitan el desarrollo de dichos espacios, dentro de los criterios de calidad, efectividad, eficiencia, garantías e incidencia que ameritan.*

**Parágrafo.** *Sin perjuicio de lo anterior, para todas las jornadas de elección que desarrolla el presente protocolo, se podrá implementar el voto electrónico, voto remoto y/o el uso de medios electrónicos o informáticos o el mecanismo virtual que asegure agilidad, participación, transparencia, eficiencia y eficacia, en todas las votaciones.*

contempladas en el párrafo referido, porque consideran que estos mecanismos no están suficientemente reglamentados<sup>42</sup>.

Los órganos de control no solicitaron la suspensión de la Resolución 01668 de 2020. La Procuraduría General de la Nación consideró que esa decisión debía analizarse en el marco de los mecanismos judiciales ordinarios previstos para ello<sup>43</sup>. Igualmente, manifestó que los vacíos reglamentarios aducidos por las mesas de participación fueron subsanados por medio de la Resolución 00066 de 2021<sup>44</sup>.

El Gobierno Nacional, por su parte, expuso que la inclusión de nuevos mecanismos de votación obedece a criterios de excepcionalidad en su aplicación, pues esta alternativa responde a la declaración de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia generada por el COVID-19 y la incertidumbre sobre su permanencia en el tiempo. A su juicio, esta situación de sanidad condujo a la necesidad de incluir la posibilidad de formas de participación y de elección en escenarios virtuales. En tal sentido, solo podrán implementarse en situaciones que imposibiliten el desarrollo normal de las jornadas de elección.

De acuerdo con lo anterior, la Unidad para las Víctimas precisó que estos mecanismos se aplicarían de manera excepcional, ante circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito plenamente probadas, con la finalidad de garantizar la incidencia y representación de las víctimas y sus organizaciones en los escenarios de participación<sup>45</sup>.

15. Así las cosas, esta Sala Especial encuentra que no se cumplen los requisitos necesarios para la adopción de la medida cautelar que solicitaron las mesas de participación efectiva de víctimas. Esto, en cuanto el eventual perjuicio que se busca evitar no adquiere el carácter irremediable exigido por la jurisprudencia constitucional. Por tanto, esta Sala no puede relevar los mecanismos ordinarios de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los jueces ordinarios y especializados pueden suspender los efectos de los actos administrativos en el marco de una medida cautelar, como se advirtió en el **Auto 006 de 2021**<sup>46</sup>, a esa conclusión se llega con base en los siguientes argumentos:

---

<sup>42</sup> Comunicaciones allegadas a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, entre los días 15 a 21 de enero de 2021.

<sup>43</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 12.

<sup>44</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 10.

<sup>45</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Págs. 11 a 12.

<sup>46</sup> Auto 006 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En este, la Sala señaló que las mesas de participación contaban con mecanismos judiciales por medio de los cuales promover la defensa de sus derechos. Por ejemplo, el medio de control de nulidad simple ante los jueces de lo contencioso administrativo, quienes se encuentran facultados para suspender los efectos de los actos administrativos en el marco de una medida cautelar.

La medida cautelar solicitada no responde a un perjuicio irremediable, como lo exige la jurisprudencia constitucional en la materia. En efecto, esta Corporación ha reiterado que la existencia de este tipo de perjuicios requiere que sea, entre otras, *inminente*. Esto es, el menoscabo que se pretende evitar por medio de la medida cautelar ordenada debe estar próximo a suceder y contar con un grado considerable de certeza frente a su ocurrencia<sup>47</sup>.

Así, el artículo 7° del Protocolo de Participación reguló los espacios de participación efectiva de víctimas. Para ello, dispuso como regla general que estos se desarrollarán de manera presencial y, solo excepcionalmente, se realizarán a través de medios virtuales. De manera análoga, el parágrafo del artículo referido determinó que las jornadas de elección previstas en el Protocolo de Participación podrían implementar el voto electrónico o remoto. Lo anterior, igualmente, en casos excepcionales. En ese sentido, tanto el desarrollo virtual de los espacios de participación como la realización de votaciones virtuales o remotas pueden realizarse únicamente cuando las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito imposibiliten el desarrollo presencial de estas, tal y como lo explicó la Unidad para las Víctimas en su informe<sup>48</sup>.

16. Bajo ese entendido, esta Sala no encuentra que exista certeza de la presunta vulneración del derecho a la participación por la implementación de medios virtuales en las sesiones y votaciones en las que participan las víctimas, con carácter excepcional. Lo anterior, porque dicha circunstancia está condicionada a que se demuestre la imposibilidad de realizar las elecciones de manera presencial y, en dado caso, las entidades nacionales o locales cuentan con la obligación de garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales que permitan el adecuado desarrollo del espacio; conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del mismo artículo. La Sala precisa que la garantía de la participación efectiva, cuando las circunstancias excepcionales justifiquen su materialización por medios virtuales, debe dar aplicación adecuada de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial<sup>49</sup>.

Por lo tanto, la *inminencia* del perjuicio irremediable resulta hipotética, pues supone que se configurarían las causales de fuerza mayor o caso fortuito que habilitan la realización virtual de los espacios y elecciones previstas en el artículo 7° del Protocolo de Participación.

17. Igualmente, esta Sala encuentra que tampoco se acreditó la necesidad de adoptar medidas urgentes para evitar el eventual perjuicio, ni que estas medidas resultaran impostergables. Lo anterior, por cuanto existe una relación directa entre la inminencia del perjuicio y la necesidad urgente de adoptar las medidas impostergables. Así, mientras la inminencia del daño alude a la

---

<sup>47</sup> Cfr. Sentencia T-225 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; Sentencia T-451 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-318 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

<sup>48</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 12.

<sup>49</sup> Cfr. Decreto 2460 de 2015.

certeza y prontitud de este, la urgencia y el carácter impostergable de las medidas refiere a la respuesta proporcionada en la celeridad de aquella<sup>50</sup>. Por tanto, el carácter incierto del eventual perjuicio alegado resta urgencia a las medidas requeridas.

18. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el perjuicio irremediable exige la concurrencia de los elementos que la configuran<sup>51</sup>. Por lo anterior, ante la ausencia de las condiciones exigidas para adoptar medidas cautelares, esta Sala negará la solicitud de suspensión de la Resolución 01668 de 2020.

### **Análisis de la solicitud de retomar la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de participación**

19. Esta sección tiene por objeto resolver la procedencia de la solicitud de retomar la declaración del ECI en materia de participación. Así, la Sala analizará este aspecto a partir de las observaciones realizadas por los órganos de control y la Mesa Nacional de Participación sobre circunstancias que *podrían* constituir rezagos, retrocesos o bloqueos institucionales que ameriten retomar el seguimiento. Para ello, dividirá el análisis de estos en tres escenarios; (i) en el marco de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19; (ii) durante el proceso de ajuste del Protocolo de Participación; y, (iii) como consecuencia de las modificaciones introducidas a este.

### ***Examen de la idoneidad en las condiciones del ejercicio deliberativo como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19***

20. El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional como consecuencia del brote del nuevo coronavirus COVID-19<sup>52</sup>. Conforme a ello, ordenó diversas medidas para la contención de su propagación. Entre ellas, el aislamiento preventivo durante el año 2020<sup>53</sup>.

Las mesas de participación efectiva de víctimas manifestaron que su derecho a la participación se había visto limitado como consecuencia del confinamiento derivado de la emergencia sanitaria<sup>54</sup>. Esto es, las actividades de participación ordinarias, por medio de las cuales ejercían este derecho las mesas, se vieron afectadas con motivo de las normas de aislamiento adoptadas para contener la propagación del COVID-19.

---

<sup>50</sup> Cfr. Sentencia T-227 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo. Fundamento jurídico 2.1.

<sup>51</sup> Cfr. Sentencias T-554 y T-425 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-306 de 2014 y T-228 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-655 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño; entre otras.

<sup>52</sup> Cfr. Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

<sup>53</sup> Cfr. Decretos 457 del 22 de marzo, 749 del 28 de mayo y 1168 del 25 de agosto de 2020, entre otros.

<sup>54</sup> Comunicaciones allegadas a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, entre los días 15 a 21 de enero de 2021.

21. Por lo anterior, esta Sala deberá analizar si las presuntas limitaciones a la participación derivadas de las normas sanitarias dirigidas a contener la propagación del COVID-19, constituyen una vulneración masiva y sistemática del derecho a la participación de la población desplazada. Para ello, evaluará las gestiones del Gobierno para garantizar la continuidad del goce efectivo del derecho en el marco de la pandemia.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo presentó una lista de los distintos espacios de participación que se dieron en el marco de la modificación del Protocolo de Participación durante el año 2020. Estos fueron: (i) la realización de la reunión de la comisión de impulso de la Mesa Nacional a la reforma del Protocolo realizada el 15 y 16 de septiembre<sup>55</sup>; (ii) la sesión semipresencial con integrantes de la Mesa Nación de Víctimas realizada los días 18, 19 y 20 de noviembre; y, (iii) la sesión semipresencial realizada el 3, 4 y 5 de diciembre en Cúcuta<sup>56</sup>. La Procuraduría General de la Nación, por su parte, coincidió con las mesas de participación en que las actividades de participación, como las demás actividades de la vida cotidiana, se pudieron ver afectadas por la pandemia. Sin embargo, consideró que la Unidad para las Víctimas realizó esfuerzos importantes para asegurar la participación de las víctimas, por medio de escenarios virtuales y mixtos, así como con apoyos para la materialización del derecho<sup>57</sup>. La Contraloría General de la República, a su vez, valoró positivamente el otorgamiento de garantías por parte de la Unidad para las Víctimas en el ejercicio de la participación en medio de la pandemia. No obstante, resaltó que resultaba necesario mejorarlas<sup>58</sup>.

El Gobierno Nacional, por su parte, manifestó que propició espacios de interlocución y aclaración, tanto con la Mesa Nacional como con representantes de las víctimas en las instancias municipales, departamentales y distritales. Como muestra de lo anterior, refirió: (i) la implementación de la estrategia denominada “*Talleres Subregionales*” del 11 y 12 de agosto de 2020. En él, participaron 26 representantes de la Mesa Nacional, 40 representantes de las mesas departamentales y del Distrito Capital, 63 representantes de las mesas municipales, 2 delegados de Organizaciones Defensoras de Víctimas (en adelante “ODV”), 1 delegado indígena, 1 delegado afro y 1 delegado de víctimas en el exterior; y, (ii) la realización de la sesión extraordinaria del plenario de la mesa nacional durante los días 25, 26 y 31 de agosto de 2020<sup>59</sup>.

22. Con miras a analizar la garantía de las **condiciones** deliberativas en el marco de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, la Sala reiterará la obligación de continuidad de la respuesta institucional a partir de la adaptación y flexibilidad de las medidas.

---

<sup>55</sup> La Defensoría del Pueblo, en su informe, no especificó si la mencionada reunión se adelantó de manera presencial, semi-presencial o virtual. Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Págs. 2 a 4.

<sup>56</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Págs. 2 a 4.

<sup>57</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 8.

<sup>58</sup> Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 22.

<sup>59</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Págs. 2 a 4.

23. Los **Autos 149 de 2020 y 811 de 2021** advirtieron que la población desplazada afronta un riesgo diferenciado y desproporcionado en el contexto de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19<sup>60</sup>. Este último, en particular, valoró la continuidad de las medidas previstas en la política pública de atención y asistencia a la población desplazada, con fundamento en la adaptación y flexibilización de aquellas<sup>61</sup>.

En ese sentido, la pandemia constituyó, en su momento, un hecho sobreviniente, repentino e inesperado que afectó de manera grave y abrupta la capacidad del Estado para atender a sus obligaciones. No obstante, la protección de los derechos impone al Estado la obligación de generar alternativas y diseñar estrategias que permitan superar los obstáculos que la emergencia sanitaria plantea en la garantía de los derechos. Además, aquellas deben concretar soluciones progresivamente más efectivas en el goce del derecho con el transcurrir del tiempo. En otras palabras, el Estado debe flexibilizar y adaptar las estrategias y medidas dispuestas en su política de atención con miras a asegurar la continuidad de esta, tal y como lo dispuso esta Corporación<sup>62</sup>.

24. En ese sentido, los informes allegados a esta Sala evidencian que el Gobierno Nacional desplegó esfuerzos sustanciales y efectivos con miras a garantizar la continuidad e idoneidad de las *condiciones* del ejercicio deliberativo de las mesas de participación efectiva de víctimas en el proceso de ajuste al Protocolo de Participación Efectiva.

De esta forma, la Sala encuentra que el Gobierno Nacional flexibilizó y adaptó las medidas de participación con miras a dar continuidad a la labor de las mesas. Lo anterior fue reconocido por los órganos de control, quienes destacaron la realización de sesiones virtuales y mixtas. Los cambios en las dinámicas de las mesas como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 no perjudicaron las *condiciones* de su ejercicio deliberativo. Lo anterior, en buena medida, gracias a la diligencia exhibida por la Unidad para las Víctimas, la cual garantizó espacios adecuados para el debate a los ajustes al Protocolo de Participación Efectiva en el marco de la emergencia sanitaria. Por el contrario, estas acciones no tenían por propósito obstaculizar la participación de las víctimas, sino que, tenían como objetivo

---

<sup>60</sup> Puntualmente, el Auto 149 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) exhortó al Gobierno Nacional para que, en el marco de las medidas adoptadas para conjurar los efectos de la pandemia generada por el COVID-19, garantice: (i) el respeto al deber de distinción entre las medidas de política social, de atención humanitaria y de reparación; y (ii) el derecho a la igualdad material y no discriminación de la población desplazada en el acceso a la oferta estatal destinada a menguar los efectos de la emergencia sanitaria. Igualmente, el Auto 811 de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) advirtió la interrelación entre el recrudecimiento de la violencia y el conflicto, particularmente en zonas con crisis humanitarias recurrentes, y la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. En ese sentido, advirtió que la emergencia sanitaria, por un lado, invisibilizó la gravedad de las emergencias humanitarias que se presentaron en los años 2020 y 2021 y, por otro lado, derivó en la ausencia de una respuesta institucional adecuada, justificada en la pandemia.

<sup>61</sup> Cfr. Auto 811 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>62</sup> Cfr. Auto 811 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

garantizarla en el marco de la pandemia y las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno<sup>63</sup>.

25. Por lo anterior, la Sala resolverá abstenerse de retomar la declaratoria de inconstitucionalidad en la materia, como consecuencia del impacto de la emergencia sanitaria en las condiciones del ejercicio deliberativo.

### ***Examen de la garantía al derecho a la participación efectiva en el proceso de ajuste al Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas***

26. Las mesas de participación efectiva de víctimas manifestaron que la Unidad para las Víctimas vulneró su derecho a la participación en el proceso de ajuste del Protocolo de Participación<sup>64</sup>. Concretamente, identificaron dos escenarios donde manifiestan se desconoció su derecho: (i) la insuficiente publicidad de modificaciones al Protocolo de Participación; y, (ii) la presunta inobservancia de las recomendaciones y propuestas realizadas por las mesas de participación. El siguiente acápite tiene por objeto resolver si las presuntas vulneraciones al derecho a la participación en el proceso de ajuste del Protocolo de Participación ameritan la retoma de la declaración de un estado de cosas inconstitucional en la materia. Para ello, esta Sala analizará la garantía del derecho a la participación en cada uno de los escenarios advertidos, a la luz de los criterios de idoneidad en las **condiciones** del ejercicio deliberativo y el grado de **incidencia** de la participación de las víctimas.

#### ***(i) La idoneidad en las condiciones del ejercicio deliberativo relacionado con la publicidad de las modificaciones realizadas al Protocolo***

27. El proceso de ajuste al Protocolo de Participación inició en el año 2018. En aquel momento, la Unidad para las Víctimas recibió propuestas provenientes de las mesas de participación, organizaciones de víctimas, entidades estatales, entes territoriales, órganos de control, entre otros<sup>65</sup>. El 20 de noviembre de 2020, la Unidad publicó el proyecto de acto administrativo hasta el 4 de diciembre del mismo año. Lo anterior, para la presentación de observaciones al mismo<sup>66</sup>. Como resultado, dicha entidad publicó una segunda versión del proyecto el 22 de diciembre de 2020, hasta el 28 de diciembre de la misma anualidad<sup>67</sup>. Las mesas de participación advirtieron la inclusión de artículos no concertados en el segundo proyecto de Protocolo de Participación

---

<sup>63</sup> Cfr. Decreto Legislativo 491 de marzo de 2020. Por medio del cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas y se toman medidas de protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>64</sup> Comunicaciones allegadas a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, entre los días 15 a 21 de enero de 2021.

<sup>65</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 2.

<sup>66</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 3.

<sup>67</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Págs. 3 a 4.

y enviaron comentarios y propuestas a este el 28 de diciembre del 2020<sup>68</sup>. En particular, la Contraloría General de la Nación reportó 68 observaciones de las mesas al segundo proyecto de Protocolo de Participación<sup>69</sup>.

28. Las mesas de participación manifestaron que su derecho a la participación se vulneró como consecuencia del reducido periodo dispuesto para presentar sus observaciones sobre las modificaciones realizadas al segundo proyecto del Protocolo de Participación<sup>70</sup>. Este fue de tan solo seis días calendario, si se cuenta el día de la publicación<sup>71</sup>.

Al respecto, la Contraloría General de la República llamó la atención sobre el reducido periodo dispuesto por la Unidad para recibir observaciones del segundo proyecto<sup>72</sup>. En igual sentido, la Defensoría del Pueblo advirtió que dicha situación afectó la garantía del acceso a la información y, en consecuencia, la labor de incidencia de las mesas en la modificación del Protocolo de Participación<sup>73</sup>. Esto, como lo destacó la Procuraduría, se encuentra reflejado en las dificultades para analizar modificaciones particularmente relevantes<sup>74</sup>, como lo fue la introducción del voto electrónico<sup>75</sup>. No obstante, en opinión de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, el proceso de modificación del Protocolo de Participación se trató de un proceso incluyente en el que el Gobierno Nacional facilitó la participación de las víctimas<sup>76</sup>.

En lo que respecta a los términos previstos para la publicación de los dos proyectos de acto administrativo, el Gobierno Nacional manifestó que estos se ejecutaron de conformidad con los procedimientos y lineamientos de la Circular 002 del 03 de enero de 2020, al igual que los parámetros y términos establecidos por el Decreto 1081 de 2015 y la Resolución 01623 de 2017<sup>77</sup>.

En cuanto a la inclusión del parágrafo referido, el Gobierno Nacional manifestó que esta se sustentó en dos motivos. En primer lugar, como consecuencia de la primera publicación realizada del proyecto de Protocolo, el Departamento de Cundinamarca realizó una observación en la que indagaba por la posibilidad de adelantar los procesos electorales de las mesas de

---

<sup>68</sup> Comunicaciones allegadas a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, entre los días 15 a 21 de enero de 2021.

<sup>69</sup> Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Págs. 4 a 5.

<sup>70</sup> El primer proyecto de modificación del Protocolo de Participación se publicó entre el 20 de noviembre y el 4 de diciembre de 2020.

<sup>71</sup> Comunicaciones allegadas a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, entre los días 15 a 21 de enero de 2021.

<sup>72</sup> Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 6.

<sup>73</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Pág. 5.

<sup>74</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 7.

<sup>75</sup> Artículo 7 de la Resolución 001668 de 2020.

<sup>76</sup> *Cfr.* Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 6 y Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 8.

<sup>77</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 4.

participación a través de medios tecnológicos, dada la situación de emergencia sanitaria<sup>78</sup>. En segundo lugar, la norma responde a las consideraciones que fundamentaron las medidas de urgencia adoptadas para garantizar la prestación de los servicios por parte de las autoridades y las medidas de protección de quienes prestan estos, adoptadas por medio del Decreto Legislativo 491 de 2020<sup>79</sup>.

29. Por lo anterior, esta Sala analizará si los reparos presentados en relación con el término de publicidad dispuesto constituyen un problema estructural que requiera de la intervención de esta Sala, en el marco de sus competencias, para evitar la vulneración masiva y sistemática de los derechos de la población desplazada. Para ello, reiterará brevemente lo manifestado por esta Corporación en relación con los criterios de valoración utilizados a lo largo del seguimiento respecto al componente de participación. Particularmente, en lo relacionado con la publicidad de la información y su correspondencia con las *condiciones* adecuadas para el ejercicio del derecho a la participación. Esto, dado que resultan pertinentes para el análisis que adelantará a continuación.

30. Esta Corte ha manifestado que el acceso a la información se encuentra ligado a la garantía de la idoneidad en las *condiciones* del ejercicio deliberativo de las víctimas. Conforme a ello, ha advertido que el goce efectivo al derecho a participar supone: (i) conocer el contenido de las decisiones que se van a debatir; (ii) que permita expresar las opiniones en relación con estas<sup>80</sup>; y, (iii) esta información debe darse a conocer de manera oportuna<sup>81</sup>. En ese sentido, las *condiciones* deliberativas idóneas suponen contar con información suficiente y oportuna que nutra el ejercicio participativo. De esta manera, las discusiones deben garantizarse con un conocimiento adecuado de la materia objeto de debate y, no limitarse a un ejercicio vacío de validación de propuestas unilaterales.

31. Ahora bien, en lo que respecta al escenario expuesto por las mesas de participación y los órganos de control, esta Sala no encuentra que el reproche al término de publicidad del segundo proyecto de Protocolo sea suficiente para retomar la declaratoria de estado inconstitucional en materia de participación. No corresponde a esta Sala valorar la legalidad del término de publicación, pues esto es competencia de otra autoridad judicial. A esta Sala corresponde únicamente evaluar si la eventual vulneración del derecho reviste las características de ser sistemático y consecuencia de un bloqueo institucional o una práctica inconstitucional.

Así, la conducta censurada por las mesas de participación resultó esporádica, puesto que el término de publicidad criticado se presentó únicamente en relación con el periodo de observaciones previsto para el segundo proyecto de

---

<sup>78</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Págs. 11 a 12.

<sup>79</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Págs. 12 a 13.

<sup>80</sup> Auto 383 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 7.

<sup>81</sup> Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos jurídicos 248 a 249.

acto administrativo. Esto es, la conducta reprochada carece la sistematicidad que caracteriza el Estado de Cosas Inconstitucional. Tampoco identifica esta Sala una *práctica inconstitucional* que invisibilice a un sector de la población desplazada o un trato discriminatorio en el accionar del Gobierno Nacional, ni un grado profundo de desarticulación entre las entidades encargadas de garantizar la participación efectiva de las víctimas compatible con la presencia de un *bloqueo institucional*. La ausencia de estos elementos permite inferir que la situación advertida no requiere la intervención excepcional de esta Sala para ser remediada.

32. Por lo anterior, la Sala resolverá abstenerse de retomar la declaratoria de inconstitucionalidad en materia de participación, como consecuencia de la presunta ausencia de garantías en las condiciones del ejercicio deliberativo relacionado con la publicidad de las modificaciones realizadas al Protocolo de Participación.

***(ii) La incidencia de las observaciones y opiniones expresadas por las víctimas como consecuencia de la inobservancia de algunas de las recomendaciones y propuestas realizadas***

33. Las mesas de participación efectiva de víctimas consideran que la Unidad para las Víctimas vulneró su derecho a la participación efectiva al desconocer la valoración e incorporación de las propuestas, observaciones y sugerencias realizadas por la sociedad civil respecto a la modificación del Protocolo<sup>82</sup>. Para las mesas, la acción del Gobierno Nacional fue “*arbitraria e impositiva*” al publicar el proyecto final de Protocolo sin incorporar las recomendaciones y observaciones realizadas<sup>83</sup>.

Al respecto, tanto la Procuraduría General de la Nación<sup>84</sup> como la Defensoría del Pueblo<sup>85</sup> y la Contraloría General de la República<sup>86</sup> afirmaron que la Unidad para las Víctimas sí respondió cada una de las observaciones presentadas en el proceso de modificación del protocolo, incluso aprobó parcial o totalmente de un porcentaje de estas<sup>87</sup>.

El Gobierno Nacional, por su parte, reportó 252 observaciones por parte de las mesas, las cuales fueron resueltas de conformidad con los procedimientos y

---

<sup>82</sup> Comunicaciones allegadas a través del correo electrónico de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 por parte de distintas mesas municipales, departamentales y Distritales de participación, al igual que la mesa nacional de participación y organizaciones de víctimas, entre los días 15 a 21 de enero de 2021.

<sup>83</sup> Citado en: Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 4.

<sup>84</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 7.

<sup>85</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Pág. 4.

<sup>86</sup> Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 6.

<sup>87</sup> La Contraloría General de la Nación considera que se presentaron inconsistencias entre el porcentaje de observaciones aceptadas que reportó el Gobierno Nacional en el informe presentado a los órganos de control, y aquellas efectivamente aceptadas conforme a las matrices remitidas. *Cfr.* Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 5

lineamientos internos<sup>88</sup>. En tal virtud, presentó un documento en el cual relacionó cada una de las solicitudes y la respuesta dada a cada una de ellas<sup>89</sup>.

34. Para determinar si existió una vulneración al derecho a la participación de las víctimas, como consecuencia de un desconocimiento de la *incidencia* de sus observaciones, esta Sala reiterará brevemente su jurisprudencia en la materia. Con base en esto, analizará si se presentó una vulneración que revista las características descritas que ameritan retomar la declaratoria del Estado inconstitucional en el componente de participación, que se levantó mediante Auto 373 de 2016.

35. Esta Corporación se ha pronunciado previamente sobre la relación entre el impacto de las observaciones y sugerencias presentadas por la población en la política pública y el grado de *incidencia* que deben garantizar los espacios de participación para que esta sea considerada efectiva. Así, esta Sala ha precisado que el grado de *incidencia* necesario para garantizar la efectividad del derecho a la participación de la población desplazada en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en la materia está ligado a: (i) la respuesta ágil y oportuna a las inquietudes, opiniones y sugerencias presentadas por ellos; y (ii) un impacto real y medible de dicha participación en la política pública que les afecta<sup>90</sup>.

36. En ese sentido, esta Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas dio respuesta efectiva a las observaciones realizadas a los proyectos de protocolo publicados y aceptó aquellos que consideró viables. Así, la inconformidad presentada por las mesas de participación corresponde, no a la ausencia de respuesta, sino a la no aceptación de sus propuestas y observaciones.

Ahora bien, la garantía de la *incidencia* de la participación de la población desplazada en la política pública que afecta el goce efectivo del derecho no requiere la incorporación total de las opiniones y sugerencias realizadas para satisfacerse. En tal sentido, lo que busca es la total incorporación al debate democrático de las opiniones y sugerencias realizadas, lo cual requiere, además, una argumentación clara y suficiente, que dé cuenta del debido análisis al que fueron sometidos.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala advierte que la Unidad para las Víctimas dio respuesta a las observaciones presentadas: (i) de manera oportuna, esto es, dentro de los términos dispuestos para ello<sup>91</sup>; (ii) que estas tuvieron un impacto en la política pública discutida, por cuanto aquellos que se consideraron viables fueron incorporados al nuevo Protocolo de

---

<sup>88</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 4.

<sup>89</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Anexo Informe Observaciones Reforma Protocolo de Participación.

<sup>90</sup> *Cfr.* Auto 383 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 7; Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos jurídicos 248 y 261; y, Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.3.4.

<sup>91</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 4.

Participación<sup>92</sup>; y, (iii) que aquellas que no fueron incorporadas presentaron una argumentación clara y suficiente para su rechazo. Lo anterior, quedó evidenciado en la matriz de sistematización de respuesta a las observaciones allegada<sup>93</sup>.

37. Por lo anterior, la Sala resolverá abstenerse de retomar la declaratoria de estado inconstitucional en la materia por la presunta ausencia de incidencia en las observaciones y comentarios presentados por las mesas de participación.

### ***Examen de la garantía al derecho a la participación efectiva como consecuencia de los ajustes al Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas***

38. El presente apartado tiene por objeto resolver si las presuntas vulneraciones al derecho a la participación como consecuencia de las modificaciones introducidas en el nuevo Protocolo de Participación ameritan la retoma de la declaración de inconstitucionalidad en la materia. Para ello, la Sala Especial analizará la garantía al derecho a la participación efectiva en el marco de cuatro modificaciones particulares. Lo anterior, por cuanto son aspectos sobre los cuales uno o varios de los órganos de control consideraron se presentaban retrocesos o rezagos en la garantía del derecho. Puntualmente, esta Sala se referirá sobre: (i) la incorporación de la votación electrónica; (ii) la modificación en el sistema de votación para la elección de las mesas municipales y distritales; (iii) la presunta discriminación en contra de los padres solteros que ejercen labores de liderazgo; y, (iv) la eliminación de los incentivos en materia de educación superior.

Ahora bien, el proceso de valoración del avance en la superación del ECI que adelanta esta Corporación se realiza en el marco de múltiples cambios legales y administrativos<sup>94</sup>. De esta manera, corresponde a la Sala analizar el efecto de aquellas modificaciones en la consecución de la garantía de los derechos de la población desplazada. Dicho estudio no corresponde a una valoración de la legalidad o constitucionalidad del acto administrativo. Lo anterior, tal y como se señaló en el **Auto 006 de 2021**, corresponde al juez natural del acto<sup>95</sup>. La competencia de esta Sala se circunscribe a la verificación del cumplimiento de las *órdenes estructurales*, cuya finalidad es restaurar el orden constitucional por medio de la corrección de *bloqueos institucionales* o *prácticas inconstitucionales* que generan la vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales<sup>96</sup>. Con tal finalidad, el examen que adelanta la Sala en esta sección, con ocasión de los ajustes realizados al Protocolo de Participación, se ciñen a su función de verificación en el marco del seguimiento del ECI.

---

<sup>92</sup> Cfr. Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 5

<sup>93</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Anexo Informe Observaciones Reforma Protocolo de Participación.

<sup>94</sup> Cfr. Auto 474 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 6.

<sup>95</sup> Cfr. Auto 006 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 7.

<sup>96</sup> Cfr. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

***(i) La idoneidad en las condiciones del ejercicio deliberativo como consecuencia de la aplicación de la votación virtual para la elección de representantes de víctimas a las mesas de participación***

39. Tal y como previamente se expuso, el párrafo del artículo 7º de la Resolución 01668 de 2020 introdujo la implementación del voto electrónico y el voto remoto.

Pese a que los organismos de control no solicitaron la suspensión de la Resolución, sí coincidieron en que la implementación del voto electrónico para la elección de las mesas de participación puede representar un retroceso en la garantía del derecho a la participación efectiva. Concretamente, los órganos de control señalaron que: (i) los problemas de conectividad, especialmente en zonas rurales y rurales dispersas donde se concentra una parte importante de las víctimas, dificultan la votación virtual<sup>97</sup>; (ii) no hay claridad en relación con la reglamentación, los lineamientos, las herramientas y las plataformas disponibles para el proceso de elección virtual<sup>98</sup>; y, (iii) las alcaldías, en su mayoría de categorías 5 y 6, cuentan con recursos escasos y podrían no contar con la capacidad presupuestal para garantizar la realización de elecciones virtuales<sup>99</sup>.

El Gobierno Nacional manifestó que avanzaba en la construcción de lineamientos y mecanismos que garanticen la elección de las mesas de participación para el periodo 2021–2023<sup>100</sup>. Esto, con el fin de construir lineamientos claros para aquellos casos en donde se opte por la implementación de los mecanismos virtuales para las jornadas de elección. De igual forma, analizan la determinación de la herramienta tecnológica que asegure agilidad, transparencia, eficiencia y eficacia. El Gobierno aclaró que este escenario se implementará cuando los entes territoriales consideren necesario utilizar los mecanismos no presenciales para la jornada electoral, de conformidad con los criterios de fuerza mayor y caso fortuito expuestos con anterioridad<sup>101</sup>.

40. Bajo este escenario, a la Sala le corresponde analizar el efecto de la modificación introducida por el párrafo del artículo 7 de la Resolución 01168 de 2020 en el marco de la idoneidad de las *condiciones* del ejercicio deliberativo. Para ello, la Sala reiterará brevemente sus pronunciamientos pertinentes.

---

<sup>97</sup> Cfr. Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Págs. 11 a 12; y, Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 7.

<sup>98</sup> Cfr. Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Págs. 11 a 12; y, Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Págs. 8 a 9.

<sup>99</sup> Cfr. Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Pág. 7; Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Págs. 8 a 9; y, Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Págs. 11 a 12.

<sup>100</sup> Ello, en el marco de la Mesa Técnica, la cual está conformada por delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva, la Registraduría Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad para las Víctimas, quien la lidera.

<sup>101</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 14.

41. La Corte ha reiterado que el Gobierno Nacional debe promover el cumplimiento de las obligaciones de los entes territoriales de disponer de los recursos para apoyar logísticamente la participación efectiva de la población desplazada en los espacios de participación. En cumplimiento de este deber, el Gobierno Nacional debe considerar las dificultades fiscales de los municipios para garantizar la adopción de medidas que aseguren las *condiciones* adecuadas para la elección de los representantes de la población víctima<sup>102</sup>.

42. Esta Sala encuentra que el Gobierno Nacional no respondió las inquietudes de los organismos de control acerca de las problemáticas de conectividad. Tampoco sobre la insuficiencia de recursos para la eventual realización de elecciones virtuales. Si bien informó avances en la formulación de los lineamientos al momento de presentación del informe, no indicó cómo estos presentaban una respuesta eficaz a las preocupaciones advertidas por los organismos de control. Por lo anterior, esta Corporación reconoce que las preocupaciones expresadas por aquellos son fundadas.

43. Sin embargo, de acuerdo con los parámetros expuestos, la Sala encuentra que las problemáticas advertidas no constituyen un *bloqueo institucional* y, en consecuencia, no es dado retomar la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional en esta materia. Esto, en cuanto los *bloqueos institucionales* se han caracterizado por omisiones recurrentes, evidentes y prolongadas de las obligaciones constitucionales que recaen sobre la autoridad. Lo anterior, a pesar de que la autoridad es consciente de la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de la población desplazada como consecuencia de esta situación de anquilosamiento y se abstiene de formular o ejecutar medidas y acciones conducentes a remediar la situación<sup>103</sup>. Este no es escenario advertido por los organismos de control. El Ejecutivo ha mostrado dinamismo para garantizar la continuidad de la participación de la población desplazada en las elecciones de sus representantes, sin que este transgreda las *condiciones* del ejercicio deliberativo. Un ejemplo de lo anterior es la conformación de la Mesa Técnica para la construcción de lineamientos y mecanismos que garanticen la elección de las mesas de participación para el periodo 2021 – 2023. Aquella está integrada por delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva, la Registraduría Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad para las Víctimas. También la modificación del calendario electoral<sup>104</sup> y la promulgación, posterior a la presentación del Informe de Gobierno, de los lineamientos para la elección de las mesas de participación efectiva de las víctimas periodo 2021-2023<sup>105</sup>.

44. Por lo expuesto, la Sala no encuentra mérito para concluir que la modificación introducida por el parágrafo del artículo 7º de la Resolución

---

<sup>102</sup> Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 253.

<sup>103</sup> Sentencia T-525 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes; y, Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda, reiteradas en el Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

<sup>104</sup> Resolución 02104 de 2021.

<sup>105</sup> Circular Externa 00020 de 2021.

01668 de 2020 sea suficiente para retomar el seguimiento al ECI en materia de participación. Esto, por cuanto no evidenció un *bloqueo institucional* que derive en la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada. En ese sentido, la Sala resolverá abstenerse de retomar la declaratoria de inconstitucionalidad en la materia como consecuencia de la incorporación de la votación virtual para la elección de representantes de víctimas a las mesas de participación. No obstante, la Sala invita al Gobierno Nacional para que, en el marco de los escenarios dispuestos para la discusión, diseño y construcción de los lineamientos o mecanismos que garanticen la idoneidad de la participación en las elecciones dispuestas por el Protocolo de Participación, responda de manera clara a las preocupaciones expresadas por los organismos de control durante el presente trámite.

***(ii) La idoneidad de las garantías que aseguren el robustecimiento progresivo del proceso deliberativo como consecuencia de la modificación en el sistema de votación para la elección de las mesas municipales y distritales***

45. El anterior Protocolo de Participación establecía que los representantes de las mesas municipales y distritales de participación se elegían por las organizaciones de víctimas, previamente inscritas. Estas tenían derecho a un voto, cada una<sup>106</sup>. En su artículo 36<sup>107</sup>, el nuevo Protocolo de Participación modificó este sistema para que los representantes fueran elegidos por las organizaciones de víctimas, pero es cada postulador inscrito por estas quien ostenta el derecho a un voto<sup>108</sup>.

Acerca de esta modificación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo advirtieron que la misma genera un riesgo de cooptación de las mesas de participación por parte de las organizaciones más grandes. Esto, por cuanto las organizaciones pequeñas cuentan con un menor número de miembros y, por lo tanto, menos personas a quienes postular<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Cfr. Resolución 0388 de 2013. Artículo 25.

<sup>107</sup> Resolución No. 01668 de 30 de diciembre de 2020. **Artículo 36. Elección de las Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de las Víctimas.** *Las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas se elegirán a nivel Municipal y Distrital por las Organizaciones de Víctimas (OV), y los sujetos de reparación colectiva previamente inscritas ante la Personería Municipal y Distrital.*

*En estas elecciones de las Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de las Víctimas se elegirán a cada uno de los representantes por votación de la totalidad de los inscritos, según los cupos a proveer por hecho victimizante, sujetos de reparación colectiva y por sectores victimizados (enfoque diferencial).*

*En las Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de las Víctimas, las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV) tendrán 2 representantes para cumplir una función de acompañamiento técnico y político, con voz, pero sin voto, elegidos por votación de la totalidad de las OV inscritas.*

*Parágrafo Primero: En la Elección de las Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de Víctimas, los postulados inscritos de cada una de las organizaciones de víctimas (OV) tendrán derecho a un (1) voto para elegir los representantes de los cupos a proveer por su hecho victimizante o su enfoque diferencial.*

*Parágrafo Segundo: En la Elección de las Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de Víctimas, cada una de las personas inscritas por los Sujetos de Reparación Colectiva elegirán a un (1) representante por todos los sujetos colectivos del municipio o distrito.*

<sup>108</sup> Cfr. Resolución 01668 de 2020. Artículo 36.

<sup>109</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Págs. 14 a 15; y, Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Págs. 6 a 7.

Adicionalmente, la Procuraduría argumentó que la modificación puede complejizar las jornadas de votación, pues se generan incentivos para que participen en estas el mayor número posible de miembros de cada organización de víctimas<sup>110</sup>.

Al respecto, el Gobierno Nacional explicó que la modificación del sistema de elección responde a fines legítimos. A saber: (i) evitar la proliferación de organizaciones ficticias; (ii) garantizar la idoneidad de la representación de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales; y, (iii) la ampliación democrática. La Unidad para las Víctimas expresó que el sistema de votación anterior permitía que organizaciones ficticias votaran por medio de sus representantes legales, sin que presentaran postulados para los cupos a proveer, lo que contraviene el propósito del proceso electoral. Para soportar sus afirmaciones, el Gobierno manifestó haber evidenciado múltiples casos en donde “*organizaciones de papel*” registraban dos miembros con la única finalidad de ejercer el derecho al voto como organización inscrita. Con el agravante que para ello no se exige la inscripción en el Registro Único de Víctimas, lo que se traducía en que las víctimas postuladas resultaban elegidas por actores externos que no eran víctimas del conflicto<sup>111</sup>.

Adicionalmente, el Gobierno adujo que la jornada de votación se simplificaría, por cuanto el modelo anterior requería la presencia, tanto de los postulados como de los representantes legales de las organizaciones. Actualmente, las nuevas jornadas de votación requieren únicamente la presencia de los postulados, pues son estos quienes ejercen del voto. Ligado a esto último, el Gobierno manifestó que la modificación no generaría disparidades en las oportunidades de participación de las distintas organizaciones de víctimas, pues el Protocolo prevé un tope al número de postulados correspondiente a los cupos a proveer<sup>112</sup>.

46. Ahora bien, a esta Sala le corresponde analizar si los reparos presentados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en este apartado constituyen un retroceso que amerite retomar la declaratoria del ECI en materia de participación<sup>113</sup>.

47. En tal sentido, la Corte reitera que se ha pronunciado sobre la necesidad de evitar las disparidades desproporcionadas en las oportunidades de representación de las distintas organizaciones representantes de la población desplazada. Así, esta Sala ha precisado que un esquema de participación de víctimas amplio y democrático debe propender por descentralizar la participación de las organizaciones de víctimas<sup>114</sup>. En ese sentido, la idoneidad

---

<sup>110</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Págs. 14 a 15.

<sup>111</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 8.

<sup>112</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Págs. 7 a 9.

<sup>113</sup> Las mesas de participación efectiva de víctimas no se refirieron a las modificaciones en la votación como consecuencia de la introducción del artículo 36 del Protocolo de Participación en las comunicaciones allegadas a esta Corporación.

<sup>114</sup> Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 162.

de las *garantías* que aseguren el robustecimiento progresivo del proceso deliberativo de la población desplazada se trata de un asunto de relevancia constitucional. Dicha idoneidad, a su vez, incluye el desarrollo progresivo de mecanismos que garanticen la participación efectiva y en igualdad de condiciones de aquella población desplazada que se encuentra en circunstancias de particular inequidad, invisibilidad, aislamiento o debilidad. Es precisamente por la falta de representatividad de aquellas, que esta Corporación expresó que se *maximiza* la obligación de garantizar su participación efectiva<sup>115</sup>. En ese sentido, los mecanismos de participación previstos para la población desplazada deben asegurar, de manera progresiva, la participación efectiva y en igualdad de condiciones de aquellos grupos poblacionales que, por distintas razones, cuentan con menos oportunidades y recursos para hacer visible sus necesidades y reclamos.

48. La Sala no encuentra mérito para retomar el ECI en materia de participación con ocasión de las modificaciones introducidas por el artículo 36 de la Resolución 01668 de 2020. Lo anterior, por cuanto las observaciones de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no responden a la presencia de un *bloqueo institucional* o una *práctica inconstitucional* que justifiquen la intervención excepcional del juez constitucional en el diseño de la política pública estudiada.

48.1. La Sala observa que la alteración a la forma de votación introducida por la norma referida se apoya en argumentos razonables para garantizar la necesidad de participación efectiva de las víctimas en los espacios destinados para ello. En ese sentido, busca asegurar que el derecho al voto en el marco de las elecciones de los representantes a las mesas de participación sea ejercido por personas que ostenten la calidad de víctimas del conflicto.

48.2. Igualmente, el Gobierno Nacional dispuso salvaguardas para evitar la cooptación de las elecciones, por medio del tope al número de postulados para cada cargo a proveer. Esto busca evitar disparidades en el ejercicio electoral entre las distintas organizaciones de víctimas. En ese sentido, esta Sala no evidencia una vulneración masiva y sistemática del derecho a la participación de la población desplazada. Tampoco encuentra que las organizaciones de víctimas con menos miembros estén ante un déficit de protección injustificado, compatible con una *práctica inconstitucional* que amerite la intervención excepcional de este Tribunal.

49. Por lo anterior, la Sala resolverá abstenerse de retomar el ECI en materia de participación como resultado de la modificación en el sistema de votación para la elección de las mesas municipales y distritales.

---

<sup>115</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 2.3.4.

***(iii) La idoneidad de las garantías que aseguren el robustecimiento progresivo del proceso deliberativo como consecuencia de la presunta ausencia de garantías a los padres solteros en el literal g del artículo 60 del nuevo Protocolo***

50. El artículo 60 de la Resolución 01668 de 2020 establece los apoyos destinados a garantizar el ejercicio de la función de representación de las mesas de participación<sup>116</sup>. En su literal g, incluyó un apoyo en favor de las mujeres cabeza de hogar con hijos menores de 5 años. Este mismo apoyo se encontraba contemplado en el artículo 49 del anterior Protocolo de Participación<sup>117</sup>.

La Defensoría del Pueblo consideró que esta medida discrimina a los padres solteros que tengan la patria potestad de sus hijos porque los excluye como población beneficiaria. En su consideración, esta omisión constituye un desconocimiento de sus garantías y una *práctica inconstitucional*.<sup>118</sup>.

Al respecto, el Gobierno Nacional manifestó que el apoyo previsto para las mujeres víctimas con hijos menores de 5 años, responde al impacto desproporcionado que han sufrido las mujeres en el marco del conflicto armado y la necesidad de promocionar su participación. De igual manera, argumentó que la omisión de los padres solteros no desconoce las necesidades de cuidado de la infancia que estos puedan tener, por cuanto el Gobierno Nacional prevé espacios seguros de cuidado en cabeza del ICBF. Por último, la Unidad para las Víctimas adujo que la inclusión de los padres solteros en los apoyos contemplados en la norma referida acarrearía una carga administrativa, fiscal y presupuestal significativa<sup>119</sup>.

51. A esta Sala le corresponde analizar si la presunta ausencia de garantías a los padres solteros de familia como consecuencia de su no incorporación en el literal g del artículo 60 del nuevo Protocolo de Participación constituye una *práctica inconstitucional* que amerite retomar la declaratoria del ECI en la materia<sup>120</sup>.

52. Previamente, esta Corporación se pronunció sobre la importancia de estimular la participación de la población desplazada para garantizar la

---

<sup>116</sup> Resolución 01668 de 2020. **Artículo 60. Tipos de Apoyos.** Los apoyos destinados a garantizar la Participación Efectiva de las Víctimas serán otorgados por las entidades del SNARIV tanto del orden nacional como territorial, a los integrantes de las Mesas y a los Representantes a los espacios de participación y Subcomités, y comprenderán:

- a) Apoyo de Transporte.
- b) Apoyo Compensatorio.
- c) Apoyo de Estadía.
- d) Apoyo Logístico.
- e) Apoyo logístico y técnico para la elaboración de informes, documentos y proyectos.
- f) Apoyo necesario para las víctimas en condición de discapacidad.
- g) Apoyo a las mujeres víctimas con hijos menores de 5 años.

<sup>117</sup> Cfr. Resolución 0388 de 2013. Artículo 49.

<sup>118</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Pág. 6.

<sup>119</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Pág. 10.

<sup>120</sup> Las mesas de participación efectiva de víctimas no se refirieron al apoyo contemplado en el literal g del artículo 60 del Protocolo de Participación en las comunicaciones allegadas a esta Corporación.

efectividad de este derecho. De ahí que el **Auto 383 de 2010** ordenó la inclusión de un sistema de incentivos negativos y positivos en el Protocolo de Participación, con el fin de corregir las prácticas que tienden a excluir a la población desplazada de los espacios de participación<sup>121</sup>.

53. No obstante, esta Sala no encuentra mérito en el cargo formulado por la Defensoría del Pueblo para retomar la declaratoria de inconstitucionalidad en materia de participación. Esto, por cuanto la exclusión de los padres solteros cabeza de familia no constituye una *práctica inconstitucional* ni deriva en la vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, aspecto indispensable para que esta Sala intervenga, pues su competencia no se concreta en el control de legalidad o de constitucionalidad del acto administrativo, sino en la existencia de situaciones estructurales, sistemáticas, generalizadas o bloqueos que afecten el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada, como se ha venido reiterando a lo largo del presente análisis.

En ese sentido, el trato discriminatorio o el déficit de protección que resulta en una *práctica inconstitucional* no está dado únicamente por la presencia de un trato diferenciado, como el advertido por la Defensoría del Pueblo. Para que este constituya una *práctica inconstitucional*, debe ser: (i) o bien injustificado o manifiestamente arbitrario; o, (ii) aun cuando persigan fines legítimos y justificados, lo hacen de manera inconducente, desproporcionada o resulte innecesario para un grupo de personas en situaciones de vulnerabilidad<sup>122</sup>.

El Gobierno Nacional, en su informe: (i) justificó la exclusión de los padres solteros cabeza de familia en el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre los derechos de las mujeres, presupuesto fáctico que ha sido reconocido igualmente por esta Sala<sup>123</sup>; y, (ii) argumentó su conducencia a la luz del fomento de la participación de las mujeres en los espacios dispuestos para ello y, su necesidad en relación con el impacto fiscal en las entidades territoriales de la ampliación del apoyo.

De igual forma, la Sala no encuentra que exista una vulneración masiva y sistemática producto del presunto déficit de protección del literal g del artículo 60. Esto, en cuanto el Gobierno Nacional prevé los espacios seguros de cuidado en cabeza del ICBF. Aquellos están a disposición de los y las representantes de las víctimas, indistintamente de su género.

54. Por lo anterior, la Sala resolverá abstenerse de retomar la declaratoria de inconstitucionalidad en la materia, como consecuencia de la presunta ausencia de garantías a los padres solteros en el literal g del artículo 60 del nuevo Protocolo de Participación.

---

<sup>121</sup> Auto 383 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 9.6 y ordinal vigésimo sexto.

<sup>122</sup> Cfr. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

<sup>123</sup> Cfr. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

***(iv) La idoneidad de las garantías que aseguren el robustecimiento progresivo del proceso deliberativo como consecuencia de la eliminación de los incentivos en materia de educación superior***

55. El Protocolo de Participación previo contemplaba, dentro de los incentivos para la participación en las mesas de víctimas, el acceso a la educación superior. Este consistía en la promoción de medidas de acceso a procesos de selección y admisión diferenciales en instituciones de educación superior<sup>124</sup>. El nuevo Protocolo de Participación adoptado por medio de la Resolución 01668 de 2020 no incorporó este incentivo en su artículo 70 sobre tipos de incentivos<sup>125</sup>.

La Defensoría del Pueblo consideró que la eliminación de los incentivos de acceso a educación superior, presentes en el Protocolo anterior, representan un retroceso<sup>126</sup>.

Al respecto, la Unidad para las Víctimas sostuvo que el derecho a la educación es de naturaleza fundamental y de carácter progresivo. Por esta razón, consideró que resultaba inadecuado darle a la educación superior el tratamiento de incentivo en el marco del fomento a la participación. Igualmente, el Gobierno adujo que mantener este constituía una forma de discriminación contra aquella población víctima que no pertenece a las mesas de participación o no son familiares de los representantes. Por último, manifestó que, en materia de educación superior, el Gobierno Nacional debe garantizarla a toda la población víctima, de manera independiente a si participan o no de los espacios deliberativos previstos en el Protocolo. Por lo anterior, consideró que continuar con este incentivo otorgado a los representantes de las víctimas y sus familiares, afectaría la naturaleza del derecho de acceso a la educación superior de la población víctima<sup>127</sup>.

56. Por lo anterior, corresponde a esta Corporación analizar si la eliminación del incentivo referido constituye un retroceso que amerite retomar la declaratoria del ECI en la materia. Previamente, esta providencia recapituló los pronunciamientos de la Sala sobre el sistema de incentivos en el marco del Protocolo de Participación y las características de las *prácticas inconstitucionales*. Por tal razón, remitirá a dichas consideraciones.

---

<sup>124</sup> Resolución 0388 de 2013. **Artículo 53. TIPOS DE INCENTIVOS.** Se otorgarán los siguientes tipos de incentivos:

1. **De capacitación y formación.** Los miembros de las Mesas de Participación efectiva de las víctimas tendrán opciones de participar en cursos sobre diversos temas como: Ley de víctimas, liderazgo, presentación de proyectos, utilización de TIC, y demás aspectos relacionados con el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente, las Mesas de Participación podrán solicitar capacitaciones que consideren necesarias para fortalecer sus competencias.

2. **Apoyo a procesos de formación e intercambio de experiencias.** Se brindará apoyo para que los miembros de las Mesas de Participación asistan a eventos de carácter nacional o internacional.

<sup>125</sup> Cfr. Resolución 01668 de 2020. Artículo 70.

<sup>126</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Pág. 7.

<sup>127</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe único en respuesta al Auto 147 de 2021*. (mayo de 2021). Págs. 15 a 16.

57. En concreto, la Sala no encuentra mérito en las modificaciones presentadas al sistema de incentivos para retomar la declaratoria del ECI en materia de participación. Lo anterior, por cuanto la eliminación del incentivo no constituye una *práctica inconstitucional* ni deriva en la vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales a un grupo de la población desplazada.

En efecto, la eliminación del incentivo no genera un déficit de protección compatible con la figura de *prácticas inconstitucionales*, en cuanto no restringe la garantía del derecho a la educación superior a un grupo de la población desplazada. Particularmente, aquellos que participan en las mesas de víctimas. Por el contrario, la exclusión del incentivo responde a una ampliación en la protección del derecho, por cuanto el apoyo en el ingreso a la educación superior no se encuentra supeditada a la participación en los espacios deliberativos, sino que busca garantizarse a toda la población desplazada. Por tanto, esta modificación al sistema de incentivos tampoco constituye una afectación sistemática al derecho a la participación.

58. Por lo expuesto, esta Sala resolverá abstenerse de retomar la declaratoria del ECI en la materia, como consecuencia de la eliminación de los incentivos en materia de educación superior.

### **Examen de la ausencia de protocolos diferenciales étnicos**

59. La presente sección tiene por objeto analizar la alegada falta de protocolos de participación étnicos, denunciado por los organismos de control en sus informes, en el marco de las obligaciones del Gobierno Nacional derivados de las órdenes proferidas del **Auto 266 de 2017**. Para ello, la Sala abordará: (i) los pronunciamientos de los órganos de control en relación con la presunta ausencia de protocolos de participación efectiva diferenciales para población étnica; (ii) la persistencia del ECI en materia de participación para los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes; y, (iii) las órdenes proferidas en esta materia en el **Auto 266 de 2017**.

60. Los organismos de control se pronunciaron sobre la falta de protocolos de participación para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes víctimas del desplazamiento forzado. Al respecto, la Defensoría del Pueblo manifestó su preocupación ante la inexistencia de un protocolo de participación para los grupos étnicos, a casi 7 años del inicio del funcionamiento de las mesas de participación<sup>128</sup>. Igualmente, la Procuraduría General de la Nación hizo un llamado para que se defina prontamente el Protocolo para víctimas étnicas, conforme a los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011<sup>129</sup>. Por su parte, la Contraloría General de la República expuso en detalle la ausencia de acciones encaminadas a la construcción de un protocolo específico de participación efectiva de víctimas pertenecientes a los pueblos

---

<sup>128</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021). Pág. 7.

<sup>129</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (marzo de 2021) Pág. 16.

negros, afrocolombianos, palenquero y raizal<sup>130</sup>. De igual forma, manifestó la ausencia de un protocolo de participación efectiva de carácter nacional para las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas<sup>131</sup>.

El informe presentado por el Gobierno Nacional guardó silencio en relación con los protocolos de participación efectiva de víctimas para las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. Esto, a pesar de tratarse de una preocupación reiterada por los tres órganos de control en sus respectivos informes.

61. Ahora bien, el **Auto 373 de 2016** advirtió que el levantamiento del ECI en materia de participación no constituía una limitante para abordar dicho componente desde una perspectiva étnica<sup>132</sup>. Conforme a ello, el **Auto 266 de 2017** realizó una evaluación de la superación del ECI respecto de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Concretamente, esa providencia constató la persistencia de riesgos específicos a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes desplazados, entre los que se incluían, entre otros: (i) la proliferación de espacios de interlocución y concertación entre el Gobierno y los pueblos indígenas, lo que genera un debilitamiento y fragmento del tejido social y el liderazgo en estos<sup>133</sup>, y; (ii) la presencia de esquemas o figuras asociativas paralelas en las comunidades afrodescendientes. Aquellas resultan excluyentes e incompatibles con las Juntas Directivas de los Consejos Comunitarios<sup>134</sup>.

Igualmente, esta Corporación concluyó que la profunda descoordinación entre las distintas entidades estatales y, entre aquellas y las autoridades étnicas, constituyen un *bloqueo institucional* que ha tornado la política de desplazamiento ineficiente e inoperante para estos pueblos. Esta situación genera barreras adicionales a las comunidades en el goce efectivo de sus derechos, particularmente a la autonomía, a la protección de sus derechos territoriales y su identidad cultural<sup>135</sup>. Como consecuencia de ello, esta Corte ordenó al Ministro del Interior y al Director de la Unidad para las Víctimas, diseñar una estrategia que permitiera garantizar el derecho a la participación y la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>136</sup>.

62. La Sala comparte la preocupación de los órganos de control por el incumplimiento por parte del Gobierno Nacional a su obligación de diseñar una estrategia que permita la garantía del derecho a la participación y la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes. No se demostró que se hubiesen expedido los protocolos de participación

---

<sup>130</sup> Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Págs. 7 a 9.

<sup>131</sup> Contraloría General de la Nación. *Informe de respuesta al Auto 006 de 2021* (abril de 2021). Págs. 9 a 11.

<sup>132</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.3.4.

<sup>133</sup> Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 17.2.

<sup>134</sup> Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 18.2.

<sup>135</sup> Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 19, 19.2 y 19.3.

<sup>136</sup> *Cfr.* Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ordinal Duodécimo.

diferenciales para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Conforme a ello, esta Sala ordenará al Ministro del Interior y al Director de la Unidad para las Víctimas que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia y mediante acto administrativo, expidan el Protocolo que garantice el derecho a la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, conforme a lo dispuesto en la orden duodécima del **Auto 266 de 2017**<sup>137</sup>. De igual forma, dentro de los 3 días siguientes al vencimiento de dicho término, deberán presentar a la Sala un informe sobre el cumplimiento de la orden que antecede.

63. La Sala precisa que esta medida es proferida con base en su competencia para asegurar el cumplimiento de las órdenes proferidas en sus decisiones, y en este caso, en aquellas adoptadas en el **Auto 266 de 2017**. Así, ante la acreditación de la existencia de una orden estructural emitida en el **Auto 266 de 2017**, en el marco del seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004** y, que resulta incumplida por la ausencia de los Protocolos diferenciales advertidos, corresponde a este Tribunal verificar su cumplimiento y adoptar las determinaciones que considere con la finalidad de lograr la efectividad de sus decisiones.

## Conclusiones

64. Analizada la garantía al derecho a la participación efectiva de la población desplazada en los escenarios donde presuntamente se presentaron rezagos o retrocesos con ocasión de la expedición de la Resolución 01668 de 2020, esta Corporación no advierte la presencia de *bloques institucionales o prácticas inconstitucionales* que ameriten una nueva declaratoria de inconstitucionalidad en la materia. Igualmente, esta Sala considera que existen recursos judiciales efectivos por medio de los cuales los interesados pueden controvertir la constitucionalidad y legalidad de las disposiciones analizadas. Por tal razón, no está justificada la intervención *excepcional y residual* de esta Sala. Lo anterior, por cuanto la competencia de esta Sala se circunscribe a la superación de las fallas estructurales que generan la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada y, no constituye un escenario de control de validez legal o constitucional de los actos administrativos.

---

<sup>137</sup> Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. **Ordinal Duodécimo – ORDENAR** Al Ministro del Interior, como director de los proceso de consulta previa, y al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del SNARIV, diseñar una estrategia que permita garantizar el derecho a la participación y consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, con los que fortalezca a aquellos que tienen menos capacidad organizativa y relacionamiento institucional, como los protegidos a través de autos específicos o con emergencias recurrentes producto de la exacerbación de los riesgos y afectaciones identificados en esta decisión, en especial, las amenazas y los homicidios de los que han sido víctimas. En consecuencia, **REITERAR** al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro del Interior, su obligación de robustecer los sistemas o instituciones para garantizar el gobierno propio de los pueblos indígenas y de administración del territorio, en el caso de las comunidades afrodescendientes. Obligación que se cualifica, frente a aquellos pueblos y comunidades expuestos de manera recurrente a los riesgos y afectaciones derivadas y conexas a los contextos violentos que, precisamente, son aquellas comunidades en que menos se han evidenciado avances.

65. En consideración a que, según lo dispuesto en el **Auto 373 de 2016**, el ECI en materia de participación continuará para verificar la participación de los pueblos étnicos, no fue necesario reasumir el seguimiento, sino proferir órdenes dirigidas al goce efectivo de dicho derecho fundamental. Al respecto, la Sala encontró que la ausencia de Protocolos diferenciales para los pueblos étnicos constituye un incumplimiento a una orden compleja proferida por esta Corporación en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional respecto de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes. Por ello, ordenará al Ministro del Interior y al Director de la Unidad para las Víctimas que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, previa consulta previa, y mediante acto administrativo, expidan el Protocolo que garantice el derecho a la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, conforme a lo dispuesto en la orden duodécima del **Auto 266 de 2017**. De igual forma, dentro de los 3 días siguientes al vencimiento de dicho término, deberán presentar a la Sala un informe sobre el cumplimiento de la orden que antecede.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento:

### **RESUELVE**

**Primero.- NEGAR** la solicitud de suspensión de la Resolución 01668 de 2020 elevada por la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, por los motivos expuestos en la presente decisión.

**Segundo.- ABSTENERSE** de retomar la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia del derecho a la participación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado por las razones expuestas en esta providencia.

**Tercero.- ORDENAR**, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, luego de adelantar un proceso de consulta previa, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia y mediante acto administrativo, expidan el Protocolo que garantice el derecho a la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, conforme a lo dispuesto en la orden duodécima del **Auto 266 de 2017**.

De igual forma, dentro de los 3 días siguientes al vencimiento de dicho término, deberán presentar a la Sala un informe sobre el cumplimiento de la orden que antecede.

**Cuarto.- COMUNICAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente decisión al Ministerio de Interior, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Contraloría Delegada para el Posconflicto, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, a la

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, a la Defensoría del Pueblo y a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, a las direcciones electrónicas que se incluyen en el Anexo I de la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada Presidenta de la Sala

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General