

Auto 156/20

**SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO-Sentencia T-025 de 2004**

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE POBLACION
DESPLAZADA-Alcance y contenido de los informes gubernamentales
respecto de verificar la superación del estado de cosas inconstitucional**

Su contenido debe responder a la obligación que tiene el Ejecutivo de demostrar los avances, rezagos o eventuales retrocesos en: (i) la remoción de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales; (ii) el cumplimiento de las órdenes proferidas; y (iii) el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento.

CORTE CONSTITUCIONAL-Mandatos específicos para que se informe de manera concisa la adopción de medidas conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional

Referencia: pautas para la presentación de los informes sobre los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004.

Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020).

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

Con posterioridad a la valoración de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) efectuada por esta Corporación en el **Auto 373 de 2016**¹, el Gobierno Nacional ha presentado anualmente un conjunto de informes relacionados con las medidas adoptadas para garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. No obstante, como resultado de la revisión de la información allegada, este despacho encontró algunas falencias en el contenido del reporte de 2019², que pueden ser corregidos y superados para

¹ Esta providencia definió un corte de cuentas en relación con las órdenes proferidas a lo largo del proceso; la valoración del avance en la superación del ECI; y el alcance, periodicidad y contenido de la información allegada en el marco del seguimiento que se realiza.

² Dicho informe se recibió en el mes de octubre de 2019, pero la información de contraste se terminó de recibir en el mes de marzo de 2020, tal es el caso del documento suscrito por la Contraloría General de la República (5 de marzo del presente año) y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (6 de marzo de 2020).

avanzar en la evaluación del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

En tal virtud, en este auto de impulso procesal, se hace necesario advertir las fallas en la respuesta gubernamental y, a partir de ellas, reiterar las pautas que deben guiar la elaboración de los informes que se presentan en el marco del seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, con el objetivo de que el Gobierno Nacional suministre información relevante, suficiente y clara para valorar el avance en la superación del ECI.

Con este propósito, la suscrita magistrada ordenará al director de la Unidad para las Víctimas que, en calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), presente el informe anual de 2020 de conformidad con lo que se advertirá en esta providencia.

De otra parte, dados los impactos generados por la emergencia ocasionada por el COVID 19, se prorrogará por dos meses el término dispuesto para presentar los informes solicitados en las órdenes décima y decimoprimera del **Auto 331 de 2019**³. A estas decisiones se llega con fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES

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

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

2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte conservó la competencia para verificar el 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 desplazamiento⁴.

Para tal efecto, con fundamento en el principio de colaboración armónica y en pleno respeto de la separación de poderes de las ramas del poder público, esta Corporación: (i) definió un modelo de carácter dialógico en el cual intervienen los operadores de la política pública, los organismos de control del Estado, la población desplazada y los acompañantes permanentes; y (ii) conformó una Sala

³ Por tanto, el Gobierno Nacional deberá remitir el informe anual de 2020 los cinco primeros días del mes de agosto, mientras que los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes podrán presentar sus documentos de análisis los primeros cinco días de octubre.

⁴ Según precisó la jurisprudencia de esta Corporación, de acuerdo con el contenido del artículo 27 de Decreto 2591 de 1991, “*el juez de tutela conserva la competencia para dictar órdenes que aseguren que el derecho sea plenamente restablecido o las causas de la amenaza sean eliminadas*”. Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda.

Especial, como órgano encargado de valorar la información aportada por los intervinientes en el proceso⁵.

3. En el marco de este seguimiento dialógico, la Corte Constitucional precisó los elementos, parámetros y criterios en virtud de los cuales la Sala Especial evalúa la superación del ECI.

3.1. En el **Auto 008 de 2009**, la Corte advirtió que la declaratoria y persistencia del estado de cosas contrario al orden constitucional en materia de desplazamiento forzado, exige que el Gobierno demuestre el avance respecto de cinco criterios sustanciales que se encuentran estrechamente relacionados entre sí:

- i. El goce efectivo de derechos de un alto porcentaje de la población desplazada, así como la demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales⁶.
- ii. La corrección de las causas estructurales que dieron lugar a la declaratoria del ECI, en concreto: (a) la insuficiencia de recursos; y (b) la deficiente capacidad institucional, tanto en el nivel nacional como en el territorial.
- iii. La conducencia de las políticas públicas al logro del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, lo cual comprende: (a) la orientación racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad (idoneidad); y (b) la introducción de un enfoque sensible al impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las personas en situación de discapacidad.
- iv. La existencia de condiciones para que las víctimas de desplazamiento y las organizaciones de la sociedad civil que abogan por sus derechos participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que los afectan⁷.
- v. La contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del ECI.

⁵ Corte Constitucional. Acta de Sala Plena No.19 del 1 de abril de 2009.

⁶ Tal como se precisará más adelante, en desarrollo de este criterio, la Sala Especial de Seguimiento, en el Auto 373 de 2016, definió los umbrales que deben satisfacer las autoridades en cada derecho y componente de la política.

⁷ En relación la participación oportuna, significativa y efectiva de la población desplazada, en el Auto 373 de 2016, la Sala declaró “superado el Estado de Cosas Inconstitucional frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con escenarios de participación, que pese a las dificultades que aún se presentan, van progresiva y sostenidamente hacia el goce efectivo del derecho” Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden cuadragesimosegunda.

3.2. En el **Auto 373 de 2016**, la Sala Especial reiteró los parámetros para determinar cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención del juez constitucional⁸ y los criterios que orientan el levantamiento del estado de cosas declarado⁹. Sumado a ello, la Sala estableció los umbrales (metas) que se deben alcanzar, de acuerdo con el tipo de derecho, en función de su título jurídico, alcance y razón de ser¹⁰.

4. En estos pronunciamientos, así como en cada uno de los autos en los que esta Corporación valoró el avance en la superación del ECI, la Corte fue enfática en señalar que la garantía material de los derechos es el criterio principal y determinante para que la Sala Especial de Seguimiento concluya que la respuesta institucional alcanzó un estado de cosas acorde con el marco constitucional¹¹.

B. Información relativa a los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI

5. Desde la **Sentencia T-025 de 2004**, la información proveída por el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes ha sido el eje central del proceso de seguimiento.

5.1. En el **Auto del 11 de marzo de 2014**, la Sala Especial ordenó a la Unidad para las Víctimas que, en calidad de coordinadora del SNARIV, remitiera informes detallados y completos sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de cada uno de los componentes sobre los que se sustenta el seguimiento¹².

⁸ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sección 1.4. “*Criterios para entender superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública de desplazamiento forzado*”.

⁹ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sección 1.3 “*Umbrales que tienen que alcanzar las autoridades para entender como superado el ECI que afecta a la población desplazada por la violencia*”.

¹⁰ En los Autos 119 de 2013 y 373 de 2016, la Sala Especial explicó las diferencias del “*título, del alcance, y de la razón de ser, entre el conjunto de derechos que se fundamentan en la situación fáctica que atraviesa la población desplazada por la violencia, de una parte, y aquellos derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los que goza esa población por ser víctimas de un delito que implica una violación masiva a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de la otra*”. Corte Constitucional. Auto 119 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 3.

¹¹ En este sentido, en el Auto 008 de 2009, la Sala Segunda de Revisión precisó que “*los correctivos que adopten las autoridades nacionales y territoriales para superar las falencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional deben tener un impacto indiscutible en el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada*”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento Jurídico 33. En consonancia con lo anterior, los Autos 385 de 2010 y 219 de 2011, señalaron que la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de nuevas y mejores normas, el diseño y ejecución de mejores políticas públicas o el simple paso del tiempo no son criterios concluyentes, por sí mismos, para dar por superado el ECI.

¹² Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden primera. Con posterioridad a este pronunciamiento, la Unidad para las Víctimas solicitó a la Sala Especial ampliar el término establecido inicialmente (los cinco primeros días del mes de julio), con el objetivo de coordinar los tiempos, la información y demás aspectos relacionados con la elaboración, validación y entrega de los informes. Esta Corporación accedió a la petición elevada y, mediante el Auto 242 de 2014, definió los primeros cinco (5) días del mes de agosto como fecha de entrega del informe referido. Posteriormente, en la orden decima del Auto 331 de 2019, la Sala modificó la fecha de presentación de los informes anuales y estableció como término los cinco (5) primeros días de junio.

Estos informes, de acuerdo con dicha providencia, debían ser remitidos anualmente, con el propósito de que “*el proceso de seguimiento a las órdenes emitidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento pueda realizarse con base en información actualizada y completa*”¹³.

5.2. Posteriormente, en el **Auto 373 de 2016**, la Sala Especial de Seguimiento ordenó al Gobierno Nacional que, de manera complementaria al reporte anual requerido en el **Auto del 11 de marzo de 2014**, presentara reportes periódicos en torno a los componentes de generación de ingresos¹⁴, indemnización administrativa¹⁵, ayuda humanitaria¹⁶, retornos y reubicaciones¹⁷. Esta solicitud se fundamentó en la valoración efectuada y en la relevancia de favorecer la naturaleza dialógica del proceso, a través de la información allegada por el Ejecutivo¹⁸.

6. En cumplimiento de los referidos autos, el Gobierno Nacional remitió a la Sala los informes periódicos, así como los reportes anuales de 2017, 2018 y 2019. En este marco, la Unidad para las Víctimas informó a la Sala Especial que, en adelante, los informes anuales se estructurarían en función de los “*aspectos de la política pública y ejes analíticos*”¹⁹ precisados en el **Auto 373 de 2016**.

Para ese propósito, el informe anual de 2017 se formuló como “*un nuevo modelo de informe derivado de lo consagrado en el Auto 373 de 2016*”²⁰ a partir de: (i) los parámetros para determinar cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención del juez constitucional, los elementos relacionados con las falencias de la política pública y las medidas adoptadas para superarlos (análisis de proceso); y (ii) los criterios que orientan el levantamiento del ECI (análisis de resultado).

¹³ Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2014. M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 10.

¹⁴ La Sala Especial ordenó al Gobierno Nacional entregar información trimestral acerca del número, porcentaje, características y análisis de la situación de las personas sobre las que se determinó la superación de la situación de vulnerabilidad (orden 15 del Auto 373 de 2016).

¹⁵ La Sala reiteró la orden duodécima del Auto 119 de 2013 y dispuso la remisión de informes trimestrales en relación con la actualización de los criterios para definir cuándo un daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de acceder a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, en el marco de la Ley 1448 de 2011 (orden 24 del Auto 373 de 2016). Posteriormente, en la orden primera del Auto 735 de 2017, la Sala ordenó a la Unidad para las Víctimas presentar un reporte sobre la aplicación de los criterios y actualizar dicha información trimestralmente.

¹⁶ La Corte ordenó a la Unidad para las Víctimas presentar informes trimestrales relativos al número de ayudas entregadas por este concepto, sus beneficiarios y el tipo de vulnerabilidad que enfrentan (orden 32 del Auto 373 de 2016).

¹⁷ Concretamente, la Sala solicitó la remisión de reportes trimestrales sobre los avances en el proceso de cuantificación y ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que, a pesar de haber solicitado apoyo institucional, retornó o se reubicó sin acompañamiento (orden 34 del Auto 373 de 2016).

¹⁸ En este pronunciamiento, la Sala Especial constató: (i) la superación del ECI en los componentes de participación y registro; (ii) un nivel de cumplimiento alto en materia de restitución de tierras; (iii) un cumplimiento medio en vivienda urbana, ayuda humanitaria y educación; (iv) un cumplimiento bajo en los componentes de prevención, protección, vivienda rural, retornos y reubicaciones, así como en los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; y (v) un incumplimiento en generación de ingresos y protección de tierras.

¹⁹ Gobierno Nacional. Informe Anual. Agosto 2017. Pág.13.

²⁰ Gobierno Nacional. Informe Anual. Agosto 2017. Pág. 15.

C. Medidas adoptadas durante el año 2019 en relación con el contenido y oportunidad en la presentación de los informes del Ejecutivo

7. En el **Auto 331 de 2019**, la Sala dictó dos tipos de medidas dirigidas a racionalizar el proceso de formulación de los indicadores de goce efectivo de derechos (en adelante IGED) y la presentación de los informes anuales relativos a la superación del estado de cosas declarado en la **Sentencia T-025 de 2004**. Por una parte, ordenó al Gobierno Nacional ajustar los IGED de acuerdo con los criterios de idoneidad y el contenido de los derechos de la población desplazada²¹. Por otra, estableció un conjunto de pautas que deben cumplir los reportes gubernamentales, con la finalidad de asegurar que la información sea específica, suficiente y pertinente para valorar el avance en la garantía de los derechos de la población desplazada²².

8. En virtud del primer bloque de órdenes del **Auto 331 de 2019**, el Gobierno Nacional comunicó a la Sala que el informe anual de 2019 no contendría la medición de los indicadores y se concentraría en el balance sobre la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, bajo el entendido de que: (i) el ajuste se hacía con el propósito de concentrar su labor en la revisión de la batería de los IGED; y (ii) una vez consolidada la batería de indicadores, se priorizaría su medición²³.

9. Por este motivo, en el **Auto 411 de 2019**, la Sala Especial tomó nota de las modificaciones anunciadas y, adicionalmente, solicitó al Gobierno que, en el referido documento, incorporara un análisis acerca de cómo las medidas contempladas en el “*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad*” (PND) permitirían acelerar la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales identificadas en el **Auto 373 de 2016**²⁴.

10. En cumplimiento de esta providencia, la Unidad para las Víctimas remitió el informe anual de 2019. La primera sección de este documento analizó los resultados de la implementación de las medidas adoptadas durante la vigencia 2018. La segunda incorporó las respuestas a los requerimientos planteados por la Sala, los cuales “*dan cuenta de las medidas contempladas en el Plan Nacional de*

²¹ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Órdenes primeras a novena.

²² Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Órdenes décima a decimotercera.

²³ En su comunicación, la Unidad para las Víctimas hizo referencia al contenido de los informes sobre el avance en la superación del ECI remitidos a esta Corporación. Al respecto, señaló que: (i) en el informe anual de 2018 presentó los resultados de la medición de los IGED, así como el avance en la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales identificados en el Auto 373 de 2016, para la vigencia 2017; y (ii) en el informe de respuesta al Auto 634 de 2018, radicado el 15 de noviembre de 2018, incluyó la información correspondiente a la vigencia 2018 -hasta la fecha de presentación del documento-. Unidad para las Víctimas. Comunicación allegada el tres (3) de julio de 2019. Pág. 1.

²⁴ La Sala Especial de Seguimiento realizó este requerimiento dado que, en la audiencia pública celebrada el 28 de noviembre de 2018, el Gobierno Nacional informó que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se constituía en la hoja de ruta para avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, en la superación del ECI. En concreto, la Sala Especial formuló una serie de solicitudes concentradas, por una parte, en (i) los ejes transversales de la política, en particular: (a) el registro y los sistemas de información; (b) la coordinación entre la nación y el territorio; (c) el presupuesto requerido para avanzar en la garantía de los derechos de la población desplazada; y, por otra, en (ii) los componentes asociados a la garantía de los derechos de la población desplazada, sobre los que el PND planteó ajustes.

*Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, pacto por la Equidad', para superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales identificados en el marco de (sic) seguimiento a la superación del ECI*²⁵.

II. CONSIDERACIONES

A. Objeto y estructura de la decisión

1. La Sala Especial de Seguimiento es competente para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en la **Sentencia T-025 de 2004**; evaluar el avance progresivo y sostenido en la superación del ECI declarado; y promover que las autoridades adopten las medidas requeridas para avanzar en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada²⁶.
2. Esta competencia se ejerce en el marco de un proceso judicial de naturaleza dialógica que: (i) se estructura en los criterios y parámetros definidos por esta Corporación para valorar la superación del estado de cosas contrario al orden constitucional y (ii) se sustenta en los reportes gubernamentales, los informes de los organismos de control del Estado y de los acompañantes permanentes. Por tal razón, para este proceso de seguimiento es fundamental garantizar la correspondencia entre los parámetros que guían la valoración y el contenido de la información aportada por los intervinientes.
3. En desarrollo de la labor de seguimiento al ECI de desplazamiento forzado, la Sala Plena de la Corte Constitucional designó a la Magistrada Ponente como Presidenta de la Sala Especial, a la cual se le asignaron funciones de sustanciación e impulso procesal de los asuntos sometidos a su conocimiento.
4. En consecuencia, dado que después de revisar la información aportada por el Ejecutivo durante los años 2017, 2018 y 2019 la suscrita magistrada advirtió la presencia de falencias estructurales en el último reporte (*infra*), esta providencia tiene como propósito impulsar procesalmente la adecuada valoración sustantiva (que corresponde a la Sala de Seguimiento) del estado actual del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Para el efecto, se reiterará el objetivo que tienen los informes relativos a la superación del ECI, de una parte, y de otra, se precisarán las pautas que deben orientar la labor de formulación del informe anual de 2020, así como los reportes ulteriores.
5. Así las cosas, la suscrita magistrada (i) reafirmará que el Gobierno Nacional tiene la carga de demostrar un avance sostenido en la garantía de los

²⁵ Gobierno Nacional. Informe Anual. Octubre 2019. Pág.7.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-1259 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta providencia la Corte reiteró que “*todo derecho constitucional y, en particular, todo derecho fundamental tiene una dimensión prestacional*”, lo cual “*exige -en algunos casos en mayor medida que en otros-, (...) la adopción de medidas y programas dirigidos a garantizar su pleno goce*”. No obstante, cuando el juez constitucional verifique la existencia de vulneraciones o amenazas a los derechos fundamentales “*deberá adoptar las medidas que estime necesarias para hacerlos cumplir, mediante órdenes que, frente a la inactividad u omisión de los entes encargados, impulsen precisamente su desarrollo progresivo dentro de la garantía del núcleo que es inmediatamente exigible*”. Ver: Sentencias T-025 de 2004; T-740 de 2004; y T-1259 de 2008; así como los Autos 218 de 2006; 385 de 2010 y 373 de 2016.

derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y probar el cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación en el marco del seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**. (ii) Presentará las conclusiones del análisis del contenido de los informes anuales allegados con posterioridad al corte de cuentas efectuado por la Sala Especial en el **Auto 373 de 2016** para señalar las falencias identificadas en el informe gubernamental del año 2019. De acuerdo con lo anterior, (iii) reiterará las pautas que deben guiar la elaboración de los informes que se presentan en el marco de este proceso.

Finalmente, y con el propósito de ilustrar a las autoridades gubernamentales en torno a las referidas falencias de su informe, en el Anexo I de la presente providencia, se (iv) expondrá un análisis de los datos allegados en relación con los derechos a: (a) la vida, la libertad, la seguridad y la integridad personal; y (b) la justicia.

B. La carga de la prueba en el proceso de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado

6. En el **Auto del 27 de mayo de 2005**, la Corte Constitucional señaló que la carga de demostrar el avance en la superación del ECI recae sobre las autoridades administrativas responsables de cumplir las órdenes proferidas para garantizar los derechos de la población desplazada²⁷. Posteriormente, en el **Auto del 11 de marzo de 2014**, la Sala Especial de Seguimiento precisó que al Gobierno Nacional le corresponde *“brindar al juez constitucional insumos suficientes para realizar el diagnóstico actualizado sobre la situación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia”*²⁸.

7. Para ello, las autoridades gozan de un amplio margen para definir la metodología que a su consideración permita exponer de forma idónea los resultados de su gestión. No obstante, a pesar de esta discrecionalidad, la Corte definió algunos parámetros mínimos para que los informes gubernamentales puedan ser considerados **suficientes, adecuados y significativos**²⁹.

8. En línea con lo anterior, en los casos en los que se presentaron fallas o deficiencias en su contenido, esta Corporación ordenó correctivos para superar las falencias identificadas³⁰. En particular, en el seguimiento al ECI en materia de

²⁷ Corte Constitucional. Auto del 27 de mayo de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico cuatro. La Corte ha reiterado esta obligación en los Autos 008 de 2009, 385 de 2010, del 11 de marzo de 2014 y 460 de 2016.

²⁸ Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas. Fundamento jurídico 4.

²⁹ Corte Constitucional. Autos 218 de 2006, 233 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); 115 A de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); 266 de 2017 y 765 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). En el caso del ECI de Colpensiones y el ISS, esta Corporación indicó que la información debía ser “clara, precisa y suficiente” (Auto 182 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 22); mientras que, en el proceso de seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, la Corte requirió al Gobierno Nacional para que reportara los resultados alcanzados de manera “ordenada, clara y precisa” (Auto 043 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Fundamento jurídico 6).

³⁰ En el caso de la Sentencia T-760 de 2008, la Sala Especial de Seguimiento devolvió la documentación allegada en cumplimiento de la orden 19 y ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social expedir una instrucción a las Entidades Prestadoras de Salud para que se abstuvieran de enviar información a la Corte. Esto, debido a que dicha cartera era la autoridad encargada de unificar y consolidar la información. Corte Constitucional. Auto 043 de

desplazamiento forzado, en el **Auto 256 de 2014**, la Sala llamó la atención de la Unidad para las Víctimas por presentar información **incompleta, parcializada y fragmentada**. Al respecto, la providencia advirtió que:

*“La Sala Especial de Seguimiento únicamente requiere de **información técnica, verídica, y soportable** que le permita evaluar el impacto de las medidas destinadas por el gobierno nacional para superar el estado de cosas inconstitucional.*

*Razón por la cual, es indispensable que las entidades involucradas en la materia sistematicen la información estatal y **en ejercicio de los principios de lealtad procesal**, alleguen a esta Sala de la forma más sintetizada y concreta todas y cada una de las variables, datos y estadísticas solicitadas, es decir, tanto las que benefician al gobierno nacional como aquellas que le son negativas”³¹. (Negrilla fuera del texto original).*

9. En tal virtud, es importante señalar que el principio de lealtad procesal tiene una relevancia particular en la definición de las reglas que se deben observar en la elaboración de los reportes de diagnóstico gubernamental y, en consecuencia, en los elementos que esta Sala examina para valorar la superación del ECI.

9.1. Este principio tiene fundamento en los artículos 83 y 95 de la Constitución Política³², de allí que su desarrollo normativo se encuentre consignado en los diferentes regímenes procesales³³. De acuerdo con estas disposiciones, la lealtad procesal establece que las partes y los intervinientes en el proceso deben cumplir diversas cargas, actuar de buena fe y ser veraces en su cumplimiento, con el propósito de hallar la verdad, la justicia y la correcta solución del caso concreto³⁴.

2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En el mismo sentido, en el proceso de monitoreo de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte (i) advirtió que los informes que desconozcan los parámetros fijados se tomarían como indicio de incumplimiento; (ii) devolvió los documentos allegados; y (iii) ordenó al Gobierno Nacional presentar un nuevo informe. Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Finalmente, el caso del seguimiento al ECI en materia carcelaria, mediante Auto del 25 de junio de 2018, la Sala Especial advirtió que el Gobierno Nacional presentó (i) información repetida en reportes anteriores; y (ii) conclusiones generales que no incluyeron información específica para ser valorada con relación a la superación del ECI. En consecuencia, (i) requirió al Gobierno Nacional para que presentara un nuevo informe; (ii) exhortó al Ejecutivo para que verificara la calidad y la pertinencia de la información antes de remitirla a la Corte; y (iii) advirtió a los funcionarios responsables que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, “[los] jueces y los demás servidores públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”.

³¹ Corte Constitucional. Auto 256 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³² Al respecto, esta Corporación señaló que: “[en] el ordenamiento jurídico colombiano, conforme lo previó el constituyente primario, ‘las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas’. La lealtad procesal se convierte en una exigencia constitucional, en tanto además de los requerimientos comportamentales atados a la buena fe, conforme el artículo 95 superior, es deber de la persona y del ciudadano, entre otros, ‘respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios’ (numeral 1) y ‘colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia’ (numeral 7)”. Corte Constitucional. Sentencia T-351 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 20.

³³ Al respecto ver: art. 78 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso); art. 49 del Decreto Legislativo 2158 de 1948 (Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social) y numerales 4 y 5 del art. 3 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

³⁴ López Blanco, Hernán F. *Código general del proceso. Parte general*. Ed. Dupre. Bogotá (2016). Págs. 124-125.

En tal sentido, este principio busca “*el cabal funcionamiento de la actividad del Estado o de la función judicial, según sea el caso, reconociéndolas como esferas de interés social*”³⁵.

9.2. Así, la Corte Constitucional señaló que estas cargas se incumplen cuando se hacen afirmaciones tendientes a presentar la situación fáctica de forma contraria a la verdad; con sesgos que pueden desviar la atención del juez; o cuando, con el aporte de pruebas, se pretende afectar los derechos de contradicción y defensa³⁶.

9.3. De conformidad con lo expuesto, la lealtad procesal demanda un comportamiento ético de las partes e intervinientes en el proceso, que incluye el cumplimiento de buena fe de las diferentes cargas impuestas. Por consiguiente, en caso de identificar el incumplimiento de estos presupuestos, el juez cuenta con diferentes mecanismos para reconvenir las conductas y restablecer el orden procesal³⁷.

10. En el marco de este principio, la Sala Plena de la Corte Constitucional recordó que la valoración del ECI se efectúa en consideración de dos elementos sustanciales que, a su vez, responden a las causas que dieron lugar a la declaratoria³⁸.

10.1. Por una parte, en cuanto a la vulneración masiva, prolongada y reiterada de los derechos de la población desplazada, el juez debe examinar el restablecimiento y garantía efectiva de sus derechos. Para este propósito, en la valoración de la información se analizan: (i) los niveles de avance en la protección de los derechos, a través de los resultados de la medición de los IGED; (ii) el examen de estos resultados en relación con los umbrales definidos en el **Auto 373 de 2016**; y (iii) la sostenibilidad de los avances en el tiempo.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-351 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 19. En esta decisión, la Corte encontró que COLPENSIONES faltó al deber de lealtad procesal debido a que, en el trámite administrativo de reconocimiento de pensión de vejes del actor, la accionada desconoció hechos que fueron probados previamente en sede judicial y conocidos por aquella –quien fue parte en el proceso que se adelantó ante la jurisdicción laboral–. Esta conducta fue reprochada en la decisión pues fue “*innegable que los fines atados a la administración de justicia, fueron desconocidos por COLPENSIONES quien no colaboró en su materialización, al esquivar los hechos que resultaron probados en un proceso judicial*”.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-586 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Igualmente, en Sentencia T-341 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido), esta Corporación precisó que se incumple el principio de buena fe cuando “*(i) las actuaciones procesales no se cumplen en un momento determinado y preclusivo dispuesto en la ley, es decir, cuando se realizan actos que puedan dilatar las mismas de manera injustificada; (ii) se hacen afirmaciones tendientes a presentar la situación fáctica de forma contraria a la verdad; (iii) se presentan demandas temerarias; o (iv) se hace un uso desmedido, fraudulento o abusivo de los medios de defensa judicial*”. Igualmente, en Sentencia T-204 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la Corte advirtió que, en materia probatoria “*el aporte de pruebas o su contradicción con el fin de (i) dilatar el trámite, (ii) alegar una situación fáctica contraria a la verdad o (iii) afectar el derecho de contradicción y defensa -como expresión del debido proceso- de una de las partes, constituyen prácticas contrarias a la lealtad procesal*”.

³⁷ Por ejemplo, en la Sentencia T-586 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte realizó un fuerte reproche al actor por cuanto realizó afirmaciones sesgadas y tendenciosas que pudieron inducir en error a las autoridades judiciales. Sumado a ello, advirtió al actor que, de repetirse dicha conducta, podría ser acreedor de las sanciones dispuestas en los artículos 73 (sanción por temeridad o mala fe) y 74 (casos donde se predica la temeridad o la mala fe) del Código de Procedimiento Civil (vigente en ese momento).

³⁸ Corte Constitucional. Auto 634 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

10.2. Por otra parte, respecto de las falencias de la política pública, se debe analizar la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, en la medida en que son estos los que impiden la debida implementación de dicha política, obstaculizan el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y, por tanto, dan lugar a la intervención del juez constitucional.

11. En síntesis, como lo ha reiterado la Sala Especial, este proceso de seguimiento se desarrolla bajo un método dialógico y propositivo, en el que la función de la Corte se concentra en evaluar e impulsar el avance en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Lo anterior implica que las entidades estatales gozan de discrecionalidad para definir la metodología a través de la cual informan sobre los resultados de su gestión, en el marco de los principios, deberes, cargas y obligaciones propias de las actuaciones judiciales, así como de los parámetros y criterios definidos en virtud del ECI declarado en la **Sentencia T-025 de 2004**.

La inobservancia de estos principios afecta de manera directa el debido proceso, la correcta administración de justicia y, con ello, el restablecimiento del orden constitucional en la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento. En consecuencia, de presentarse tal situación, la Corte Constitucional deberá adoptar medidas para restablecer el orden procesal.

12. Precisadas las reglas estructurales que guían el proceso de seguimiento, esta providencia se concentrará en el análisis formal de la información remitida por el Gobierno Nacional después del año 2016, para que posteriormente la Sala pueda hacer una adecuada valoración material del avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

C. Contenido de los informes anuales remitidos con posterioridad al Auto 373 de 2016

13. De acuerdo con lo señalado previamente, el **Auto 373 de 2016** representó un corte de cuentas sobre: (i) las medidas adoptadas a lo largo del seguimiento; (ii) la valoración del avance en la superación del ECI; y (iii) el alcance, periodicidad y contenido de los reportes gubernamentales, de los organismos de control y los acompañantes permanentes.

En virtud de lo anterior, en este acápite, la suscrita magistrada (i) se referirá a la estructura de los tres informes anuales allegados a esta Corporación después del año 2016³⁹. A partir de estos elementos, (ii) expondrá algunas observaciones

³⁹ Como se señaló en los antecedentes de esta providencia, en el año 2018 el Gobierno Nacional presentó dos reportes complementarios sobre la superación del ECI. No obstante, el análisis sobre la metodología implementada se concentrará en el informe anual presentado en virtud del Auto del 11 de marzo de 2014, en la medida en que la estructura del documento de respuesta al Auto 634 de 2018 respondió a los requerimientos efectuados por esta Corporación en el marco de la realización de la audiencia pública convocada, razón por la cual esta Sala no comparará la metodología que utilizó el Ejecutivo en su elaboración. No obstante, para efectos de la valoración sobre los avances, rezagos y retrocesos en la garantía de los derechos de la población desplazada, este informe será valorado integralmente.

acerca del contenido del documento de evaluación allegado en el año 2019. Finalmente, como parte integral de este análisis, (iii) incluirá un anexo concentrado en la información aportada por el Gobierno Nacional en relación con los componentes de prevención, protección y de justicia.

i. Informe anual de 2017

14. De acuerdo con el Gobierno Nacional, el informe de 2017 se estructuró en función de los “*aspectos de la política pública y ejes analíticos*”⁴⁰ definidos por la Sala Especial y, en consecuencia, se constituyó en un “*nuevo modelo de informe derivado de lo consagrado en el Auto 373 de 2016*”⁴¹. En este marco, el documento se dividió en tres bloques, a saber:

14.1. En el primero, la Unidad para las Víctimas presentó la información relativa a los elementos transversales de la política, esto es: registro y sistemas de información, coordinación interinstitucional y presupuesto.

14.2. En la segunda parte, analizó los componentes asociados al goce efectivo de derechos, a partir de dos fuentes: (i) los resultados de la medición de los indicadores y su comparación con el umbral correspondiente⁴²; y (ii) el balance de la política pública asociada al derecho examinado. Con base en esta información, el Gobierno incorporó una tabla de autoevaluación sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas⁴³.

14.3. En la tercera sección, el Ejecutivo elevó varias solicitudes sustentadas en la autoevaluación efectuada sobre cada uno de los derechos. En concreto, propuso a la Sala: (i) analizar la superación del ECI en el componente de restitución de tierras; y (ii) reconocer avances significativos en materia de protección de predios, prevención y protección y subsistencia mínima.

ii. Informe anual de 2018

15. En el informe de 2018, el Gobierno Nacional replicó la estructura y metodología empleada en el año 2017 y complementó algunos de los elementos relativos a la medición de los IGED y el análisis de los logros en la remoción de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales identificadas en el **Auto 373 de 2016**. En esta medida, el documento se estructuró en cuatro secciones:

15.1. Como elemento preliminar, el Gobierno realizó algunas precisiones sobre la metodología de medición de los IGED, con este propósito, se refirió a: (i) las categorías que rigen el modelo; (ii) la definición del universo base y de los

⁴⁰ Gobierno Nacional. Informe Anual. Agosto 2017. Pág. 13.

⁴¹ Gobierno Nacional. Informe Anual. Agosto 2017. Pág. 16.

⁴² Esta medición se realizó a partir de los registros administrativos.

⁴³ En esta tabla las instituciones estatales sistematizaron: (i) las órdenes asociadas y el nivel de cumplimiento que, en consideración del Gobierno, se alcanzó con la implementación de las medidas reportadas en el informe (para ello, clasificaron las órdenes en: desarrollo o cumplida); y (ii) el avance en la garantía del derecho en relación con el umbral respectivo.

universos específicos para cada indicador; y (iii) las observaciones técnicas relevantes para la lectura de los resultados.

15.2. En una segunda sección, el informe se concentró en el balance de la política pública en materia de registro y sistemas de información, coordinación interinstitucional y presupuesto.

15.3. En la tercera parte, las instituciones competentes presentaron el análisis de los componentes relacionados con el goce efectivo de los derechos, a la luz de: (i) los resultados de la medición de los IGED; (ii) el balance de la política pública; y (iii) la autoevaluación sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas⁴⁴. En este reporte, el Gobierno complementó el análisis con la sistematización de las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales, así como su clasificación a partir de los niveles de cumplimiento alto, medio y bajo.

15.4. En la cuarta sección, el Ejecutivo solicitó a la Sala: (i) declarar la superación del ECI en materia de restitución de tierras; y (ii) reconocer avances importantes en materia de vivienda urbana. Lo anterior, de acuerdo con el documento de diagnóstico, se sustentó en las conclusiones del balance de la política pública y los resultados de la medición de los IGED para el período 2017.

iii. Informe anual de 2019

16. Tal como se precisó en los antecedentes de esta providencia, en el año 2019 el informe anual se concentró en el balance de la política pública de atención y reparación a la población desplazada, dado el proceso de revisión en el que se encontraban los IGED. Sin embargo, además de este ajuste –sobre el que se tomó nota en el **Auto 411 de 2019**– y el cual, se insiste, tiene una razón objetiva sustentada en el proceso de revisión de la batería de los indicadores, la suscrita magistrada identificó cambios en el contenido de la información presentada por parte del Gobierno Nacional.

17. En concreto, el reporte anual de 2019 se concentró en la exposición de “*los resultados que arroja la política pública de víctimas, en el marco de sus diferentes componentes*”⁴⁵ y en la respuesta a las preguntas formuladas por esta Corporación en el **Auto 411 de 2019**. Con estos objetivos, la información se presentó en tres secciones:

17.1. En la primera, el Gobierno expuso los resultados alcanzados en la coordinación interinstitucional y el esfuerzo presupuestal. Sumado a ello, incorporó un análisis particular sobre los enfoques diferenciales de género y edad. No obstante, no incluyó un reporte sobre los componentes de registro y

⁴⁴ En el informe de 2018, el Gobierno se autoevaluó bajo los siguientes niveles: cumplimiento, cumplimiento parcial, en desarrollo e incumplimiento.

⁴⁵ Gobierno Nacional. Informe Anual. Octubre de 2019. Pág. 7

sistemas de información, ni sobre los elementos estructurales y transversales en la garantía de los derechos de la población desplazada.

17.2. En la segunda sección, el Ejecutivo reportó las acciones adelantadas por las entidades que conforman el SNARIV en cada uno de los componentes. Sin embargo, en este apartado no se identificó una estructura común en el análisis de los derechos que cada componente pretende garantizar. Antes bien, la suscrita magistrada advirtió que la información allegada responde, en la mayoría de los casos, a una lista de acciones que no corresponden con el estudio sobre su impacto en la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales identificadas desde el año 2016.

17.3. En la tercera sección, el Gobierno Nacional se refirió a los requerimientos que realizó esta Corporación, en el **Auto 411 de 2019**, con el objetivo de precisar la manera en que las medidas contempladas en el PND pretenden superar las falencias de la política pública identificadas en el marco del seguimiento a la superación del ECI.

iv. Observaciones generales sobre el contenido de los informes

18. De acuerdo con la estructura documental previamente referida, la suscrita magistrada observó que:

18.1. En el año 2017, el Gobierno Nacional estructuró su informe a partir de los criterios y parámetros definidos por la Sala Especial de Seguimiento en el **Auto 373 de 2016**.

En tal virtud, dicho documento presentó las gestiones efectuadas y los resultados alcanzados por las entidades responsables de garantizar los derechos de la población desplazada, en consideración de los bloqueos institucionales, las prácticas inconstitucionales y las órdenes proferidas en cada uno de los componentes. Bajo este entendido, el reporte de 2017 dispuso un punto de partida en relación con los resultados que debían ser reportados con el propósito de asegurar la trazabilidad de los datos que son objeto de valoración por parte de esta Corporación.

18.2. En esta línea, el reporte de 2018 replicó la estructura adoptada en el año 2017 y reconoció que las disposiciones contenidas en el **Auto 373 de 2016**, así como el modelo de seguimiento derivado de él:

“ha permitido al Gobierno Nacional concentrar sus esfuerzos en la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales y, al mismo tiempo, orientar la implementación de la política pública al goce efectivo de derechos, logrando no sólo racionalizar el monitoreo por parte de la Corte, sino también concentrar las acciones para lograr un impacto efectivo en los derechos de la población desplazada”⁴⁶.

⁴⁶ Gobierno Nacional Informe anual. Agosto de 2018. Pág. 16.

18.3. En síntesis, en los documentos de reporte de 2017 y 2018, el Gobierno Nacional presentó: (i) el **análisis de resultado** en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, a través de la medición de los IGED y su comparación con el umbral a superar; y (ii) el **análisis de proceso**, concentrado en el nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación y en los resultados alcanzados en la política pública asociada al componente respectivo.

A través de esta estructura, el Gobierno buscó “*generar una evaluación a partir de los criterios de superación del ECI y de la comparación de los resultados obtenidos en la medición presentada en el año 2017 (vigencia 2016) y aquellas obtenidas en el año 2018 (vigencia 2017)*”⁴⁷; con el propósito de proveer información pertinente, relevante y contrastable.

18.4. No obstante, en el documento presentado en octubre de 2019, el Ejecutivo se concentró en el reporte de las acciones adelantadas por las instituciones que conforman el SNARIV, sin incorporar un análisis articulado e integral del impacto de esa respuesta institucional en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, elemento central del proceso de seguimiento para la superación del ECI.

De igual forma, tampoco se observó un balance de política pública en relación con la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales identificadas. En esa medida, la información allegada no es contrastable con los datos reportados en los informes de 2017 y 2018, elemento fundamental para identificar si las acciones implementadas por el Gobierno Nacional se constituyen en avances, rezagos o eventuales retrocesos respecto de la valoración efectuada por esta Corporación, así como de la información allegada en vigencias anteriores.

19. Ahora bien, para este despacho es claro que la elaboración del informe anual de 2019 se dio en el marco del proceso de revisión de la batería de los IGED y, en consecuencia, tal como lo señaló la Unidad para las Víctimas, el reporte gubernamental no incluyó su medición, tal como se hizo en los reportes de 2017 y 2018⁴⁸.

Este ajuste implicaba un análisis integral sobre la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, así como de la relación entre las acciones implementadas y la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada, sin perjuicio del proceso de depuración y verificación de los criterios de idoneidad para los indicadores de goce efectivo de derechos que se adelanta de acuerdo con lo dispuesto en el **Auto 331 de 2019**.

⁴⁷ Gobierno Nacional Informe anual. Agosto de 2018. Pág. 19.

⁴⁸ Esta concentración fue advertida en la comunicación remitida por la Unidad para las Víctimas el tres (3) de julio de 2018 y reiterada en la introducción del informe de 2019. Gobierno Nacional. Informe Anual 2019. Octubre de 2019. Pág. 7.

20. En este sentido, es importante aclarar que ni los ajustes al contenido del documento en 2019 –en razón de la consolidación de la batería de los IGED– ni las solicitudes elevadas por esta Sala en el **Auto 411 de 2019**, implicaban una restricción a los datos que el Gobierno Nacional debía suministrar, ni tampoco una autorización para que omitiera información sobre el avance en la superación de los bloqueos institucionales, las prácticas inconstitucionales y las órdenes proferidas en el **Auto 373 de 2016**.

21. A partir de estas observaciones generales, a continuación se precisarán las falencias identificadas en el informe anual de 2019 que impiden valorar la respuesta institucional. Concretamente, esta providencia se referirá (i) al objeto de los informes gubernamentales y (ii) a los atributos de la información que los mismos deben registrar.

El objeto de los informes del Gobierno Nacional

21.1. En virtud de la carga de la prueba que recae sobre las instituciones estatales encargadas de garantizar los derechos de la población desplazada, los reportes gubernamentales se constituyen en uno de los principales insumos que emplea esta Corporación para examinar si se alcanza un estado de cosas acorde con el orden constitucional. En razón de lo anterior, su contenido debe responder a la obligación que tiene el Ejecutivo de demostrar los avances, rezagos o eventuales retrocesos en: (i) la remoción de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales; (ii) el cumplimiento de las órdenes proferidas; y (iii) el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento.

A pesar de ello, en el informe anual de 2019, la suscrita magistrada encontró que la información allegada por el Gobierno Nacional se concentró en las acciones adelantadas por las instituciones competentes, sin que se realizara un ejercicio de correlación entre las medidas ejecutadas y su impacto en los elementos referidos⁴⁹. En consecuencia, pese a lo relevante que pueda resultar la gestión institucional informada, al no dar cuenta de los elementos sobre los cuales se concentra este seguimiento, la misma no cumple con el objetivo estructural de los reportes gubernamentales.

Adicionalmente, este documento no incluyó un ejercicio de trazabilidad de los datos allegados en los informes de 2017 y 2018, lo cual impide realizar un contraste entre los tres documentos y analizar la evolución tanto de las medidas adoptadas, como de su impacto⁵⁰. Por lo tanto, no es posible determinar si las

⁴⁹ Así, por ejemplo, en el componente de prevención y protección el Gobierno Nacional informó a esta Sala Especial acerca de las medidas adelantadas por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, sin embargo, no hizo mención alguna acerca de su impacto en: (i) los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales identificados por esta Corporación; (ii) el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 373 de 2016; y (iii) la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad personal de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, en particular, la mitigación de los riesgos que afrontan las comunidades de cara al nuevo escenario de violencia, conflicto armado y desplazamiento forzado advertido en los Autos 634 de 2018 y 411 de 2019.

⁵⁰ Tal como lo reconoció el Gobierno Nacional desde el 2017 y lo reiteró en 2018, la consistencia de la información es fundamental para identificar los avances, rezagos y posibles retrocesos en la superación del ECI. En esta medida, se debe mantener el reporte de la información allegada y no omitir información relevante que dé

acciones reportadas responden a un avance, un rezago o un retroceso, respecto de la información presentada en los años anteriores⁵¹.

Las características de la información reportada

21.2. A través del **Auto 218 de 2006**, esta Corporación se refirió a los atributos mínimos que debe contener la información reportada por las autoridades en el marco del proceso de seguimiento, con el propósito contar con suficientes elementos de prueba al momento de evaluar la persistencia o superación del ECI⁵².

En consideración con estos atributos, y a partir de la revisión del documento anual de 2019, se encuentra que, en algunos casos, los datos suministrados por el Gobierno Nacional: (i) no son suficientes, debido a la existencia de omisiones sobre aspectos acerca de los cuales esta Sala específicamente requirió información⁵³; (ii) ni pertinentes, dada la falta de correspondencia entre la información presentada y el objetivo del documento. Por ejemplo, se reportaron acciones generales que no se sustentaron en datos concretos, como es el caso de la “asistencia técnica” que brinda el Gobierno Nacional, dado que no se explicó qué resultados tuvo la misma⁵⁴.

Adicionalmente, se presentan irregularidades relacionadas con la relevancia del contenido y los datos entregados. De hecho, en varios componentes se identificó la reproducción exacta de párrafos reportados en períodos anteriores. Esto demuestra incuria en el estudio del estado actual de las acciones implementadas por las instituciones competentes y su impacto en el avance hacia un estado de cosas acorde con el orden constitucional⁵⁵.

cuenta, tanto de los avances como de los retrocesos, elementos estructurales del seguimiento que efectúa esta Corporación.

⁵¹ Como muestra de esto, en el componente de justicia, el Gobierno Nacional en el informe de respuesta al Auto 634 de 2018 presentó unas metas que el Eje Temático de Desplazamiento y Desaparición Forzada de la Fiscalía General de la Nación tenía previstas cumplir durante la vigencia de 2018, como parte de las acciones implementadas para la priorización de las investigaciones. En cumplimiento del principio de lealtad procesal y dándole trazabilidad a la información expuesta, al exponer tales metas la entidad de investigación se autoimpuso el deber de retomar tales cifras en el informe posterior, analizar su estado de cumplimiento y si las mismas tuvieron un impacto efectivo en la superación del ECI.

⁵² Corte Constitucional. Autos 218 de 2006, 233 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); 115 A de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); 266 de 2017 y 765 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁵³ Este fue el caso de la información relativa a la implementación de la ruta de protección colectiva y el seguimiento que debe realizar el Ministerio del Interior. Sobre este particular el Gobierno Nacional reportó información específica en los informes 2017 y 2018; sin embargo, en su reporte de 2019, omitió informar a esta Sala Especial de Seguimiento acerca de los avances en la implementación de estas medidas, pese a que en el Auto 411 de 2019 se solicitó información sobre estos aspectos.

⁵⁴ Si bien se informó en distintos apartados que el Gobierno Nacional cumplió con su labor de brindar asistencia a las entidades territoriales para formular los planes integrales de prevención y protección y los planes de contingencia, no se indicó si los municipios y regiones que afrontan con mayor rigor el impacto del conflicto y la violencia cuentan con dichos instrumentos ni qué medidas, en concreto, se adoptaron cuando no se formularon o no se activaron aquellos. Por el contrario, se presentan cifras agregadas que no permiten analizar el impacto de la gestión gubernamental.

⁵⁵ En cumplimiento de la orden tercera del Auto 373 de 2016, el Gobierno Nacional reportó exactamente la misma información en los informes de 2018 y 2019, refiriéndose incluso a las mismas vigencias y resultados (ver páginas 119 y 120 del informe anual 2018 y 50 y 51 del reporte de 2019). En materia justicia, como se desarrolla de manera amplia en el anexo, la respuesta a las observaciones reportadas en el diagnóstico de la estrategia de priorización, investigación y gestión (EPIG) fueron exactamente las mismas en los informes de respuesta al Auto

22. En vista de las observaciones generales sobre el contenido de los informes anuales 2017 y 2018 y sobre las falencias identificadas en el balance de 2019, en la siguiente sección la suscrita magistrada procederá a exponer las pautas que se deben tener en cuenta para la estructuración y desarrollo de los reportes gubernamentales, con el propósito de que las entidades estatales encargadas de proveer información, y de armonizarla bajo un análisis integral, cuenten con un marco claro de reglas mediante las cuales se estructure el contenido del informe de 2020, y ulteriores, para efectos de realizar una valoración material y contrastable de la información, que le permita a la Sala Especial de Seguimiento adoptar decisiones que correspondan a la realidad de la situación de las personas en situación de desplazamiento.

D. Pautas para la elaboración de los informes de avance en la superación del ECI

23. Debido a los vacíos y falencias identificadas en la respuesta gubernamental de 2019 y al alto cúmulo de datos que no se relaciona de manera directa con el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en la presente sección, la suscrita magistrada: (i) reiterará el objetivo de los informes en el marco del proceso de seguimiento; y (ii) precisará los atributos mínimos de la información reportada para que se sean pruebas idóneas.

24. Esta decisión se sustenta en (i) los criterios que orientan la valoración sobre el avance en la superación del ECI; (ii) los parámetros definidos por la Sala Especial para determinar cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención del juez constitucional; y (iii) las cargas, deberes y obligaciones que el principio de lealtad procesal impone a las partes de este proceso judicial de carácter dialógico.

La precisión de las referidas pautas se concentrará en dos ejes particulares. Por una parte, en la reiteración del objetivo estructural que tienen los informes que se presentan a la Sala, así como de las consecuencias que este objetivo impone en la definición del contenido de los reportes. Por otra, en la recapitulación de los atributos mínimos que las instituciones competentes deben asegurar en la remisión de la información sobre la superación del ECI.

i. En relación con el objetivo de la información allegada en el marco del ECI

25. A lo largo del proceso de seguimiento la Sala Especial se ha referido a la relevancia que tiene la información gubernamental, ya que permite valorar los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI. En tal sentido, en el **Auto 008 de 2009**, esta Corporación advirtió que: “*la eventual declaración de dicha*

634 de 2018 y el reporte anual de 2019, pese a que el primero se presentó en noviembre de 2018 y el segundo en octubre de 2019.

superación sólo podrá darse tras el cumplimiento de la carga de demostrarla, carga que recae sobre el gobierno nacional”⁵⁶.

26. Bajo este entendido, la Corte Constitucional señaló que la vaguedad de la respuesta gubernamental en sus informes obstruye la labor del juez de tutela, pues le impide *“valorar si las propuestas y acciones diseñadas e implementadas para superar el estado de cosas inconstitucional están realmente orientadas al goce efectivo de los derechos de la población desplazada”*⁵⁷.

27. En este marco, recientemente, mediante los **Autos 373 de 2016** y **331 de 2019**, la Sala Especial precisó los elementos estructurales del seguimiento que realiza esta Corporación y, en consecuencia, delimitan el contenido de los informes que deben presentarse en el marco del proceso.

27.1. En primer lugar, el **Auto 373 de 2016** reiteró que el criterio que orienta el seguimiento se centra en el restablecimiento y la garantía de los derechos de la población desplazada; y que los parámetros que determinan cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención del juez constitucional están relacionados con la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, así como con el nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas.

27.2. En segundo lugar, el **Auto 331 de 2019** definió el contenido de los informes que debe presentar el Gobierno Nacional y los organismos de control, a partir de los parámetros que orientan la valoración de la Sala. Al respecto, señaló que la constatación de un avance efectivo debe permitir concluir que los derechos de la población desplazada se satisfacen bajo los principios de igualdad y no discriminación; progresividad y no regresividad; y los criterios de racionalidad en la política pública.

28. De conformidad con lo anterior, en cuanto a su objetivo, los informes gubernamentales deben presentar:

- i. El alcance y contenido de los derechos sobre los que esta Corporación mantiene el seguimiento, en este elemento se evalúa el avance en el goce efectivo, en consideración del umbral definido en el **Auto 373 de 2016**.
- ii. El nivel de cumplimiento de las **órdenes complejas** proferidas en cada uno de los componentes analizados.
- iii. Los **bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales** identificadas en los autos de seguimiento.

⁵⁶ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Fundamento jurídico 15.

⁵⁷ Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2014. M.P. Manuel José Cepeda. Fundamento jurídico 6.

- iv. Un análisis relacional de los avances en (a) el acceso y goce material de los derechos en relación con el umbral correspondiente⁵⁸; y (b) la garantía efectiva de los derechos de los grupos poblacionales más vulnerables dentro de la población desplazada desde una perspectiva sensible al **enfoque diferencial y territorial**, incluyendo la **coordinación entre la nación y el territorio**⁵⁹.
- v. La demostración de la observancia del principio de progresividad y no regresividad en las medidas implementadas⁶⁰; lo cual debe favorecer la trazabilidad de la información aportada para examinar si se trata de **avances, rezagos o retrocesos**.
- vi. Los criterios de racionalidad mínima de la política pública. Esto es, la constatación de que las políticas públicas sean transparentes, serias y coherentes⁶¹. Lo anterior implica que, dentro de la estructura de los informes, se consideren los avances en materia de **coordinación nación – territorio, presupuesto y sistemas de información**.

29. En síntesis, en virtud del objetivo que se debe garantizar a través de los informes gubernamentales, esto es: *“brindar al juez constitucional insumos suficientes para realizar el diagnóstico actualizado sobre la situación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia”*⁶², el Gobierno Nacional debe definir el contenido de sus reportes a la luz de los criterios y parámetros establecidos por esta Corporación para examinar el avance hacia un estado de cosas acorde al orden constitucional y para determinar cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional.

ii. En relación con los atributos mínimos de la información reportada

⁵⁸ En este análisis se debe examinar el grado de realización del derecho en relación con el umbral que permita identificar si la población desplazada accede materialmente, en al menos los mismos niveles, a los derechos de los que son titulares los ciudadanos en general; así como las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos por hechos diferentes al desplazamiento forzado. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sección 3.1.

⁵⁹ En el segundo tipo de valoración, es necesario examinar el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada desde un análisis: (i) sensible al enfoque diferencial, esto es que responda a las condiciones particulares de los sujetos de especial protección constitucional; y (ii) de acuerdo con la perspectiva territorial, lo que implica considerar los niveles de satisfacción de los derechos en cada territorio o región y, adicionalmente, la coordinación entre las entidades del nivel nacional, y entre estas y las autoridades del nivel territorial. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sección 3.1.

⁶⁰ El examen de la información a la luz de estos principios, está relacionado con: (i) la satisfacción de los niveles mínimos de protección del derecho; (ii) la observancia del principio de no discriminación; (iii) la prohibición de retroceder en la protección de los derechos sin una justificación constitucional imperiosa; y (iv) la ampliación de los contenidos prestacionales de los derechos, mediada por la adopción de un plan de acción o programa con condiciones básicas de racionalidad, que permita asegurar su logro efectivo. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sección 3.2.

⁶¹ En virtud de estos criterios, se debe constatar que las políticas públicas sean: (i) transparentes, en tanto que las prestaciones a garantizar deben ser públicas; (ii) serias, lo cual implica que se debe respetar la fuerza normativa de las obligaciones del Estado dispuestas en las leyes o decretos; y (iii) coherentes, esto es, que lo dispuesto en la ley corresponda a los recursos y a la capacidad institucional requerida para la garantía del derecho. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sección 3.3.

⁶² Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2014. Fundamento jurídico 4.

30. Tal como se desarrolló en la sección relativa a la carga de la prueba, en sus decisiones, la Corte Constitucional definió los atributos que debe cumplir la información que se allega a esta Corporación. Entre otros, la Corte llamó la atención sobre la necesidad de que los datos aportados deben reunir condiciones mínimas de suficiencia, pertinencia, relevancia y transparencia.

Estos atributos, en el marco del proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, implican que los reportes deben:

- i. Dar cuenta de la **coherencia interna** en los procesos de planificación y reporte de cada una de las instituciones competentes, esto es, la correspondencia entre sus objetivos, las acciones desplegadas y los resultados alcanzados en el período correspondiente. De igual manera, de la **coherencia externa** dada por el análisis integrado y comparado de los objetivos, las acciones y los resultados reportados por cada una de las instituciones, así como la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y consistencia de la gestión estatal, en su conjunto⁶³.
- ii. Mantener un análisis evolutivo sobre los datos, medidas o cifras que se reporten en informes previos, o de considerar necesaria su exclusión, sustentarla de manera suficiente.
- iii. Presentar la información de manera clara, precisa y ordenada. En consecuencia, la referencia a acciones generales o que conduzcan a error en la valoración de la información se tendrá como indicio de incumplimiento.
- iv. Finalmente, dado el carácter dialógico de este seguimiento, la información gubernamental debe favorecer el intercambio entre los organismos de control del Estado, los acompañantes permanentes del proceso y la población desplazada. Con este objetivo, los reportes gubernamentales deben referirse a las observaciones allegadas por los demás actores del proceso.

E. Consideraciones finales

31. La observancia del objetivo de los reportes gubernamentales y el cumplimiento de los atributos mínimos en torno a la calidad de la información, son fundamentales para mantener la naturaleza dialógica y propositiva que caracteriza el proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**.

Los informes gubernamentales son el eslabón inicial del conjunto de factores que tiene en consideración esta Corporación para valorar la superación del ECI. En consecuencia, las falencias en la información reportada por el Ejecutivo tienen repercusiones en el proceso, en la medida en que este se fundamenta en un

⁶³ Este enfoque complementario e inescindible debe efectuarse en clave del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales; y el cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación.

modelo integral en el que el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes tienen un rol fundamental que se sustenta en el análisis, contraste y validación de los resultados alcanzados por las instituciones responsables en la garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento.

32. Así las cosas, si bien esta providencia se concentró en el contenido de la respuesta del Gobierno Nacional en cumplimiento del **Auto del 11 de marzo de 2014** es importante resaltar que estos parámetros deben replicarse en cada una de las etapas del seguimiento, incluida la valiosa labor que realizan los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes.

Por lo tanto, en la presente decisión, la suscita magistrada:

- i. Reiterará al Gobierno Nacional, a los organismos de control del Estado y a los acompañantes permanentes, las pautas que deben guiar la formulación de los informes que se presentan en relación con la superación del ECI declarado mediante la **Sentencia T-025 de 2004**.
- ii. Ordenará al director de la Unidad para las Víctimas para que, en su calidad de coordinador del SNARIV, formule el informe anual de 2020 de conformidad con las pautas expuestas en los fundamentos jurídicos 27 y 29 de esta providencia.
- iii. Solicitará a los organismos de control del Estado y a los acompañantes permanentes que estructuren sus informes de análisis sobre el reporte gubernamental de 2020 a partir de las pautas referidas en los fundamentos jurídicos 27 y 29 de esta providencia.

33. Finalmente, es importante señalar que, pese a la suspensión de los términos judiciales dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura para el trámite de la eventual revisión de tutelas en la Corte Constitucional, esta decisión se profiere no solo en consideración de la necesidad de precisar las pautas que deben guiar la elaboración de los informes que el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso presentan anualmente en cumplimiento de las órdenes proferidas en el **Auto del 11 de marzo de 2014**, sino también porque no se considera que este asunto esté amparado por dicha suspensión de términos, por dos razones. La primera, porque como se advierte en los Acuerdos expedidos por el Consejo Superior, la suspensión ampara la eventual revisión de tutelas y este asunto, no es de aquellos y, la segunda, porque la materia que ocupa la atención de la Sala Especial de Seguimiento no está sometida a términos judiciales.

Adicionalmente, la suscrita magistrada prorrogará por dos meses el término dispuesto para la remisión de los informes de 2020, con el fin de que, por razón de los impactos generados por el COVID 19, el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes puedan coordinar el reporte de información y realizar los ajustes que consideren

razonables para efectuar un ejercicio de análisis detallado de sus informes, a partir de las pautas definidas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto la suscrita Magistrada,

RESUELVE:

Primero. REITERAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad para las Víctimas, en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y al Consejo Noruego para los Refugiados que, la información remitida a esta Corporación para efectos de valorar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la **Sentencia T-025 de 2004** debe observar las pautas decantadas en los fundamentos jurídicos 27 y 29 de esta providencia.

Segundo. ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad para las Víctimas que, en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presente el informe anual de 2020 de conformidad con las pautas que deben guiar la formulación de los reportes relativos al avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional deberá considerar: (i) los principios, deberes y obligaciones derivados de la carga de la prueba; (ii) las observaciones relacionadas con la información contenida en los reportes de 2017, 2018 y 2019; (iii) la síntesis de las falencias identificadas en su informe anual de 2019 y; (iv) el ejercicio detallado sobre los componentes de prevención, protección y justicia, que se presenta en el anexo de esta providencia.

Tercero. PRORROGAR, por dos meses, el término dispuesto en la orden décima del **Auto 331 de 2019**. En su lugar, **ESTABLECER** como plazo de entrega del informe gubernamental, los cinco primeros días del mes de agosto. Esta prórroga solo se aplicará para la presentación del informe anual de 2020.

Una vez agotado el término concedido, el director de la Unidad para las Víctimas deberá remitir una copia del informe gubernamental a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y al Consejo Noruego para los Refugiados.

Cuarto. SOLICITAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre

Desplazamiento Forzado, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y al Consejo Noruego para los Refugiados, que presenten un análisis del informe acumulado remitido por el Gobierno Nacional en cumplimiento de la orden segunda de esta providencia, considerando las pautas definidas en los fundamentos jurídicos 27 y 29.

Quinto. PRORROGAR, por dos meses, el término dispuesto en la orden decimoprimeras del **Auto 331 de 2019**. En su lugar, **ESTABLECER** como plazo de entrega de los documentos de análisis sobre el informe anual de 2020, los cinco primeros días del mes de octubre. Esta prórroga solo se aplicará para la presentación de los documentos correspondientes al reporte de 2020.

Una vez agotado el término concedido, las entidades señaladas en la orden cuarta de esta providencia, deberán remitir una copia de su informe a la Unidad para las Víctimas, a los organismos de control del Estado y a los acompañantes permanentes del proceso (según corresponda).

Sexto. SUSPENDER la entrega de los informes periódicos solicitados en las órdenes decimoquinta; vigesimocuarta; trigesimosegunda; y trigesimocuarta del **Auto 373 de 2016**, cuyo contenido debe ser integrado al informe anual 2020, de acuerdo con los parámetros definidos en la orden segunda de esta providencia.

Séptimo. ADVERTIR, por la Secretaría General de esta Corporación, a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas que (i) si bien la Unidad para las Víctimas debe consolidar la respuesta gubernamental, cada autoridad será responsable de la información que entregue u omita en sus reportes ante la coordinadora del sistema; y que (ii) el informe que se requiere en la presente orden no implica una labor de compilación o resumen de la información reportada por cada institución, sino un análisis que muestre la coherencia interna y externa de la respuesta estatal, en los términos dispuestos en esta providencia.

Octavo. ADVERTIR que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, *“Los jueces y los demás servidores públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”*.

Noveno. En razón de la situación de aislamiento preventivo obligatorio, todas las comunicaciones ordenadas en este auto se harán vía correo electrónico, cuyas direcciones se incluyen en el Anexo 2 del presente auto.

Comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta
Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

ANEXO I.

A. Objeto y estructura del anexo

1. De acuerdo con lo señalado en la presente providencia, en este anexo se expondrá el resultado de la revisión de la estructura y contenido de la información remitida por el Gobierno Nacional acerca del avance en la garantía de los derechos a (i) la vida, la libertad, la seguridad y la integridad personal; y (ii) la justicia.

Según se refirió en el texto de la providencia, este análisis tiene como objetivo aportar a las instituciones competentes herramientas adicionales que guíen el ejercicio de autoevaluación que deben realizar sobre el contenido de los datos aportados en el reporte de 2019, paso fundamental para definir los ajustes que se deben implementar en la formulación del informe de 2020.

2. En relación con los componentes referidos, la suscrita magistrada precisará: (i) los elementos centrales del corte de cuentas efectuado por esta Corporación en el **Auto 373 de 2016**, en particular: (a) el nivel de cumplimiento declarado; (b) los bloqueos y prácticas inconstitucionales advertidas; y (c) las órdenes proferidas; como punto nodal del análisis que debe efectuar el Ejecutivo; y (ii) las falencias identificadas en el informe anual de 2019, priorizando aquellas asociadas a: (a) la falta de relación entre las acciones reportadas y su impacto en la superación del ECI; y (b) los atributos mínimos de la información presentada en el marco de este proceso judicial.

3. El ejercicio de análisis expuesto a continuación debe servir de referencia y ser replicado por las entidades estatales en cada uno de los componentes que desagregan el proceso de seguimiento.

B. Prevención y protección

4. En el **Auto 373 de 2016**⁶⁴, la Sala Especial de Seguimiento declaró que en materia de prevención y protección existía un nivel de cumplimiento bajo en la orden de articular y superar los vacíos protuberantes que afectan la política pública. En consecuencia, la Sala advirtió la presencia de:

4.1. Un **bloqueo institucional** como consecuencia de la ausencia de la política pública de prevención y protección del desplazamiento forzado. En tal sentido, el **Auto 373 de 2016** concluyó que la respuesta estatal resulta *“formal y nominal [en la medida en] que no es conducente ni idónea para la desactivación o mitigación de los factores de riesgo, ni para la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de las personas desplazadas”*⁶⁵.

⁶⁴ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.

⁶⁵ Auto 373 de 2016 fundamento jurídico 2.2.1.2. Lo anterior, se encuentra reflejado en: *“(a) la ausencia de resultados en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales, como señala la Defensoría del Pueblo, de una parte y, de la otra, con (b) la incorporación de las alertas y las*

4.2. **Una práctica inconstitucional** puesto que se evidenciaron casos en los cuales el Gobierno Nacional se abstuvo de intervenir, pese a la identificación de riesgos apremiantes. Al respecto, la Sala encontró que, en esos eventos, la respuesta estatal se hace depender “*del agotamiento de las rutas y de los procedimientos ordinarios, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone*”⁶⁶.

Por otra parte, esta Corporación advirtió algunas fallas que afectan la ruta y el programa individual de protección⁶⁷. Sin embargo, es pertinente precisar que la Sala Especial no valoró la implementación de la ruta de protección colectiva debido a su reciente puesta en marcha y al carácter transitorio otorgado por las autoridades a dicho mecanismo⁶⁸.

4.3. En este contexto, el **Auto 373 de 2016** definió que, el umbral para entender superado el ECI radica en que la protección a los desplazados internos no sea menos eficaz que la que se brinda a las poblaciones o a los territorios que no se han visto afectados por el desplazamiento⁶⁹.

4.4. Adicionalmente, la Sala Especial adoptó tres disposiciones. En primer lugar, ordenó al Ministro del Interior y al director de la Unidad Nacional de Protección adoptar los correctivos necesarios para superar las falencias identificadas en los esquemas individuales de protección de los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras⁷⁰. Adicionalmente, les ordenó incorporar la ruta de protección colectiva en el Decreto 1066 de 2015, así como presentar un diagnóstico sobre: (i) las necesidades de capacidad institucional, coordinación interinstitucional y presupuestal, para la implementación de la ruta; y (ii) la forma, el ritmo y el tiempo previsto en el que se van a realizar los ajustes pertinentes⁷¹. Finalmente, ordenó al Ministro del Interior que, en el marco del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, construyera una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los diez (10) municipios con mayores índices de expulsión y aquellos en los que se enfrentaron las crisis recurrentes⁷².

recomendaciones emitidas por el CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección, en algunas entidades territoriales del país. Como resultado de lo anterior, la respuesta estatal (c) no permite subsanar las situaciones de riesgo en amplias regiones del país, las cuales (d) afectan de manera más fuerte a aquellas poblaciones que se encuentran en entidades territoriales débiles en materia administrativa, presupuestal e institucional y que, en consecuencia, no pueden ofrecer una respuesta tangible a las necesidades ciudadanas en términos de prevención y protección”.

⁶⁶ En relación con las entidades territoriales, la Sala se concentró en aquellas que: (i) son categoría 5 y 6; (ii) se encuentran bajo acuerdo de restructuración; (iii) enfrentan grandes índices de recepción y expulsión de población desplazada o crisis humanitarias recurrentes; (iv) no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.2.

⁶⁷ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.1.(i) y 2.2.1.1.(ii).

⁶⁸ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.1.1.(iii).

⁶⁹ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento Jurídico 1.3.2.1.

⁷⁰ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden decima.

⁷¹ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden decimoprimer.

⁷² Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden decimosegunda.

5. El bloqueo institucional y la práctica inconstitucional previamente referidas, así como las decisiones adoptadas para avanzar en la garantía de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal de la población desplazada, se constituyeron en la línea base a partir de la cual el Gobierno Nacional debía formular sus reportes sobre el avance, rezago o retrocesos en la superación del ECI en materia de prevención y protección.

Así las cosas, el contenido del informe gubernamental se encuentra definido por (i) la referencia permanente a estos elementos que dan cuenta del impacto de las acciones en la superación del ECI; (ii) la remisión a los datos allegados en los reportes previos; (iii) aunado al análisis e incorporación de las providencias en las que esta Corporación requirió al Gobierno Nacional en relación con el goce efectivo de estos derechos o precisó su contenido en el marco del seguimiento que se realiza⁷³.

6. No obstante, la suscrita magistrada observó que en ningún apartado del informe gubernamental se indicó –como en años anteriores– qué impacto tuvieron las medidas implementadas por el SNARIV en el goce efectivo de los derechos de la población; la mitigación de los riesgos que afrontan las comunidades de cara al nuevo escenario de violencia, conflicto armado y desplazamiento forzado; o la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales.

Por el contrario, en el apartado denominado “*Acciones de protección desarrolladas para la superación del estado de cosas inconstitucionales*”⁷⁴, en el cual se registraron algunas medidas de la Policía Nacional y de la Unidad Nacional de Protección, empero no se hizo mención alguna acerca de su impacto en la garantía de los derechos a la vida, a la seguridad, la libertad y la integridad personal de la población ni a los bloqueos y prácticas identificadas por la Sala Especial. En tal sentido, es pertinente reafirmar que, si bien la gestión gubernamental resulta de interés para la valoración que se adelanta, esta por sí sola carece de relevancia, si no se sustenta la relación con el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

7. Por otra parte, se advirtió que los datos que se presentan no atienden a los objetivos de la política (Decretos 1066 y 1084 de 2015), al goce efectivo de los derechos de la población ni a las metas de cada entidad (a excepción de casos de

⁷³ En el marco del seguimiento que adelanta, esta Corporación profirió los Autos 200 de 2007, 008 y 266 de 2009, 219 de 2011, 098 de 2013, 073 de 2014 y 373 de 2016, con el objetivo de superar los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales identificadas en los componentes de prevención y protección. Lo anterior, con el propósito de salvaguardar los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad personal de la población ante el conflicto, la violencia y el desplazamiento forzado. Producto del análisis de la información allegada en respuesta a estas providencias, a finales del año 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional priorizó los componentes de prevención y protección en la audiencia pública convocada mediante los Autos 634 y 700 de 2018, debido a (i) la reconfiguración del contexto humanitario; y (ii) los cambios normativos e institucionales generados con ocasión de la formulación de la política pública de prevención. Posteriormente, mediante Auto 411 de 2019, la Sala Especial de Seguimiento precisó aquellos aspectos en torno a los cuales le asistían dudas y solicitó información al Gobierno Nacional en torno a aspectos específicos.

⁷⁴ Gobierno Nacional. Informe Anual. Octubre 2019. Págs. 170-173.

la Policía Nacional y el ICBF). Es decir, que la información suministrada es particular, fragmentada y descoordinada.

Esta falencia se manifiesta en aquellos casos en los que las entidades no reportaron en qué municipios/pueblos/comunidades llevaron a cabo sus acciones, ni qué variables, criterios y priorizaciones se tomaron en cuenta para llevar su oferta institucional. Este es el caso de la información reportada por el Ministerio de Justicia y del Derecho y sus unidades móviles, a pesar de la relevancia de las medidas, o del Alto Comisionado para la Paz y el programa Descontamina Colombia, pese al aumento significativo de reportes de comunidades confinadas por la presencia de artefactos explosivos.

En consecuencia, no es posible realizar una trazabilidad entre los objetivos, las medidas y los resultados alcanzados. Ante esta falencia, resulta igualmente difícil para esta Corporación identificar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la respuesta institucional.

8. En ese mismo sentido, es particularmente grave la falta de consistencia del informe gubernamental en relación con reportes previos, en la medida en que no se presenta información relevante, aunque disponible. Es el caso, por ejemplo, de la implementación de la ruta de protección colectiva⁷⁵ o el seguimiento que debe realizar el Ministerio del Interior como secretaría técnica del CIPRAT. Sobra advertir la importancia de esta información, dado que fueron aspectos sobre los cuales se solicitó información de manera específica en el **Auto 411 de 2019**⁷⁶.

Igualmente, se observaron casos en los cuales se omitió responder las solicitudes de la Sala a través de remisiones a diferentes apartados donde, al hacer un análisis cruzado, se hallaron afirmaciones que conducían a errores, como ocurrió con la explicación sobre los diagnósticos del contexto humanitario o de cómo se articulan los diferentes instrumentos dispuestos en la política de prevención y protección⁷⁷.

9. En relación con los componentes transversales de la política:

9.1. En materia de coordinación entre las diferentes autoridades: como consecuencia de la falta de coherencia externa en la respuesta gubernamental, la información resulta difusa. En concreto, este despacho observó que no es posible conocer la forma ni los mecanismos dispuestos para la coordinación entre las

⁷⁵ Reglamentada inicialmente por el Ministerio del Interior a través de la Resolución 1085 de 2015 y posteriormente por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2078 de 2017.

⁷⁶ Por ejemplo, ver: Corte Constitucional. Auto 411 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 5.2.2.

⁷⁷ Es posible observar este tipo de situaciones en la respuesta a la pregunta de “*Cómo se articulan las acciones contempladas en el PND y las medidas dispuestas en los Decretos 1066 de 2015, 1581, 2078, 2252, y 2124 de 2017 y 660 de 2018*”. Esta pregunta se formuló debido a que la Ministra del Interior advirtió que la pluralidad de escenarios de planificación y la falta de articulación de estos se constituye en un obstáculo en materia de prevención y protección. Sin embargo, el informe señaló que “*al ser de obligatorio cumplimiento, los referidos mandatos normativos se deben implementar oportunamente y, en todo caso, atendiendo las competencias y funciones de las entidades nacionales y territoriales (...)*”. Como se desprende de lo anterior, este argumento en concreto incurre en el denominado error converso o error recíproco.

autoridades a nivel nacional (coordinación Nación-Nación); a nivel local (coordinación Territorio-Territorio) ni entre la Nación y los Territorios. Lo anterior, puede ilustrarse al analizar la respuesta institucional en torno a (i) el marco normativo; (ii) los escenarios de coordinación; (iii) los instrumentos de articulación; y (iv) el seguimiento por parte del Ministerio del Interior.

9.1.1. Si bien el Gobierno Nacional destacó la importancia de los Decretos 1066 de 2015 (como articulador de la oferta institucional⁷⁸) y 2460 de 2015 (que establece la estrategia de corresponsabilidad⁷⁹)⁸⁰, no es posible determinar la implementación concreta de esa normativa, en particular en el cumplimiento de la citada orden veinte del **Auto 373 de 2016** o en la adopción de medidas de protección, tanto individuales como colectivas.

En otras palabras, el informe no explicó el nivel de implementación de estas normas, se limitó a referirse a las jornadas de asistencia técnica y el diligenciamiento del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST).

9.1.2. En respuesta al **Auto 634 de 2018**, la Ministra del Interior se refirió a la multiplicidad de escenarios de planeación. En tal sentido, en el reporte de 2019, presentó a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, al Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición y a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) como los principales escenarios de coordinación interinstitucional.

Sin embargo, en relación con los primeros, no hace mención alguna a los vacíos, fallas y problemas advertidos por esta Corporación, por ejemplo, en el marco de la respuesta específica al Pacífico Nariñense (**Auto 620 de 2017**) ni por los organismos de control del Estado en los informes de respuesta al **Auto 507 de 2017**.

En torno al segundo escenario, no indicó aspectos básicos como, por ejemplo: cuántas sesiones realizó, aparte de las convocatorias ordinarias; por qué se citaron; qué resultados arrojaron; qué riesgos se mitigaron. Además, de acuerdo con el informe⁸¹, dicho subcomité realizó un diagnóstico participativo, producto del cual priorizó la oferta institucional en materia de prevención en Puerto Libertador (Córdoba), Istmina, Riosucio (Chocó), Chimichagua (Cesar), Caloto (Cauca) y Fundación (Magdalena), pero no explicó el resultado de dicha

⁷⁸ El cual incluye las normas que lo modificaron, en especial, el Decreto 1581 de 2017. Cfr. Gobierno Nacional. Informe Anual. Octubre 2019. Págs. 113 y sig.

⁷⁹ Especialmente en la sección primera del informe gubernamental de 2019.

⁸⁰ El Decreto 2460 de 2015 adicionó la “Estrategia de Corresponsabilidad para la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado” al Decreto 1084 de 2015 (por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación) y realizó ajustes en torno a la operación del Reporte Unificado del Sistema de información, coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST).

⁸¹ Gobierno Nacional. Informe Anual. Octubre 2019. Pág. 115.

priorización. Es decir que la respuesta, al parecer, no superó la etapa de diagnóstico. Similar situación se presentó respecto al CIPRAT.

9.1.3. Por otra parte, en su informe anual de 2019, el Gobierno Nacional solo presentó un reporte cuantitativo de la formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP). Con ello, omitió realizar un análisis cualitativo de la implementación de estos planes, motivo por el cual esta Corporación no cuenta con elementos materiales probatorios suficientes que le permitan evidenciar el impacto de las acciones de las autoridades nacionales, ni concluir que hay un avance en la superación del ECI y en la remoción de los bloqueos y prácticas identificadas.

De igual forma, debido a que se presentó la información en términos agregados acerca de los PIPP diseñados, tampoco es posible que esta Sala Especial pueda conocer el cumplimiento de sus órdenes por parte de las autoridades locales –que es uno de los criterios fijados en el **Auto 008 de 2009** para evaluar la respuesta gubernamental⁸²- dado que se omitieron las acciones de los entes territoriales.

9.1.4. Finalmente, de manera puntual, la suscrita magistrada observa que el Ministerio del Interior ostenta la secretaría técnica del CIPRAT y es la autoridad responsable de realizar el seguimiento a las decisiones adoptadas con ocasión de las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo⁸³ y las medidas de protección aprobadas por el CERREM colectivo⁸⁴. Además, le corresponde coordinar la oferta institucional en materia de prevención⁸⁵ y la ruta de protección colectiva⁸⁶. A pesar de ello, el informe gubernamental no da cuenta del cumplimiento de estas obligaciones, las cuales, sobra decir, resultan relevantes para la valoración que adelanta esta Sala Especial.

9.2. Por otra parte, en materia presupuestal: en la sección 2 del citado documento, el Gobierno Nacional presentó el presupuesto asignado para garantizar los derechos a la vida, seguridad, libertad e integridad en los años 2017 y 2018, el cual correspondió a 295.000 y 311.000 millones de pesos, respectivamente, cuya ejecución alcanzó el 98%⁸⁷.

Sin embargo, debido a los vacíos expuestos, el reporte no ofreció información acerca del presupuesto asignado por las diferentes autoridades del orden nacional y local en cumplimiento de la política pública de prevención y protección, por ejemplo, en el marco de los PIPP o en la implementación de los planes de protección colectiva. Es decir, si bien las entidades y los entes territoriales tienen autonomía para la destinación de su presupuesto, no se observa que haya un seguimiento a dichas asignaciones y sus respectivas ejecuciones.

⁸² Corte Constitucional. Autos 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁸³ Artículo 11 del Decreto 2124 de 2017.

⁸⁴ Artículos 2.4.1.5. del Decreto 1066 de 2015.

⁸⁵ Art. 2.4.3.9.2.3 del Decreto 1055 de 2015, adicionado por el Decreto 1581 de 2017.

⁸⁶ Artículo 2.4.1.5.2. del Decreto 1066 de 2015.

⁸⁷ Gobierno Nacional. Informe Anual. Octubre 2019. Págs. 40-41.

9.3. En cuanto a la implementación del enfoque diferencial en la política: si bien el informe contiene dos apartados generales que exponen las acciones adoptadas para incorporar los enfoques diferenciales de mujeres (sección 3.1); y niños, niñas y adolescentes (sección 3.2), su desarrollo no permite identificar: (i) los riesgos de los grupos étnicos y las personas en situación de discapacidad⁸⁸; (ii) el análisis multidimensional que debe realizar el Gobierno, en relación con los riesgos que enfrenta la población, en clave de la trazabilidad de los enfoques diferenciales⁸⁹; y (iii) el estudio detallado acerca de la forma en que cada componente logró garantizar los derechos de los grupos especialmente protegidos en virtud del impacto diferencial que afrontan como consecuencia del conflicto, la violencia, el confinamiento y el desplazamiento forzado.

El componente específico de prevención y protección no reportó cómo la respuesta institucional incidió en la mitigación y eliminación de los riesgos que afrontan los niños, niñas y adolescentes (a excepción del reclutamiento y la utilización de menores, y su protección frente a las minas antipersonal), los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las personas en situación de discapacidad y las mujeres (sobre los cuales se presentó información sobre algunos riesgos por parte de algunas entidades).

10. Finalmente, se encuentra que, a diferencia del reporte anual de 2018, el documento entregado por el Gobierno Nacional correspondiente a 2019, no contiene ninguna reflexión o referencia a las observaciones formuladas por los organismos de control del Estado y la sociedad civil en sus informes, elemento central en la naturaleza dialógica de este seguimiento.

11. En suma, pese a la indudable relevancia de este componente en la garantía de los derechos de la población desplazada, así como los múltiples y reiterados pronunciamientos en los que esta Sala ha precisado e incluso requerido de manera específica al Gobierno Nacional, el informe anual de 2019 presenta vacíos sustanciales que dificultan analizar la información allegada en términos del goce efectivo de los derechos y de la superación del ECI.

C. Justicia

12. En el ejercicio de valoración e identificación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales dispuesto en el **Auto 373 de 2016**⁹⁰, la Sala encontró que el nivel de cumplimiento a la orden de suplir los vacíos protuberantes que afectan a la política pública de garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantías de no repetición es **bajo**. Sumado a ello, esta Sala Especial advirtió la existencia de:

⁸⁸ Esto resulta particularmente grave debido a que, en virtud del Auto 266 de 2017, el Gobierno Nacional solo reporta información de los pueblos indígenas y afrodescendiente relacionada con los derechos a la autonomía, identidad y territorio, con lo cual desconoce el carácter transversal de los enfoques diferenciales

⁸⁹ Por ejemplo, qué ocurre con una lideresa de la población indígena que se encuentra en un territorio de difícil acceso o con los menores de edad afrodescendientes con movilidad restringida por la presencia de minas antipersonal en sus territorios

⁹⁰ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.2.2.

12.1. Un **bloqueo institucional** relacionado con la alta impunidad respecto de la investigación y juzgamiento del delito de desplazamiento forzado, junto con la ausencia de una estrategia para solucionar los grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia.

12.2. Dicho bloqueo se deriva en varias **falencias estructurales** que obstaculizan el goce efectivo del derecho a la justicia de la población desplazada, a saber: (i) la ausencia de avances significativos y progresivos en la materia, en tanto no se evidencian resultados en la investigación penal centrada en la construcción de patrones de macrocriminalidad; (ii) la no identificación de responsables de la conducta autónoma de desplazamiento forzado; (iii) la falta de investigaciones independientes y autónomas de la conducta; (iv) omisiones en la investigación y acusación en desplazamiento, abandono masivo y sistemático de tierras y despojo; y (v) la mayor exposición de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado al riesgo de violencia y abuso sexual, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual.

13. En este contexto, en el **Auto 373 de 2016** se estableció que, el criterio para evaluar los avances, estancamientos y retrocesos en relación con los derechos a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición, está concentrado en la posibilidad de examinar si las víctimas de desplazamiento tienen acceso a esas medidas en igualdad de condiciones que las víctimas de graves vulneraciones a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de una política pública acorde con los principios de racionalidad que definió esta Corporación en la **Sentencia T-025 de 2004**.

14. Finalmente, la Sala Especial de Seguimiento adoptó dos órdenes específicas, dirigidas a avanzar en la superación de las falencias identificadas. Por una parte, la Sala solicitó al Fiscal General de la Nación presentar un informe anual sobre los avances en la lucha contra la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado⁹¹. Por otra, requirió al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado, realizar un diagnóstico en relación con la eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado y sobre las medidas que se debían adoptar para avanzar en los ajustes requeridos para evidenciar resultados significativos en la lucha contra la impunidad de este delito⁹².

15. En consecuencia, como se señaló en el análisis detallado de la información allegada en materia de prevención y protección, estos elementos constituyen la línea base del examen que deben efectuar las instituciones responsables de demostrar el avance en la garantía del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento.

⁹¹ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz. Orden vigesimoprimer.

⁹² Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz. Orden vigesimosegunda.

16. Sin embargo, a pesar de que en este componente el Gobierno Nacional siguió la estructura metodológica del capítulo de balance de la política pública de los informes precedentes, la información allegada, como se indicará a continuación, no responde a criterios de trazabilidad que permitan contrastar la información en el tiempo para valorar el estado de avance, ni a unos parámetros de sustento en cuanto a la idoneidad y efectividad de las medidas empleadas para garantizar el derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento.

17. En concreto, (i) el informe anual de 2019 se limitó a exponer las gestiones adelantadas por las distintas entidades estatales sin sustentar o analizar su impacto en la materialización del derecho y la superación del bloqueo institucional y las falencias identificadas. Adicionalmente, (ii) en el documento se reproducen, de manera literal, párrafos completos del informe de 2018 y, en algunos casos, se actualizan las cifras a la vigencia correspondiente, sin que se sustente cuáles son las consecuencias de esas estadísticas, y si las mismas significan un avance, un rezago o retroceso, respecto de la situación previa.

18. Por ejemplo, en el capítulo correspondiente a los resultados logrados con la estrategia de priorización, la Fiscalía General de la Nación expuso una serie de cifras consolidadas de las investigaciones penales activas por la conducta de desplazamiento forzado y delitos conexos. Sin embargo, esta información fue presentada de forma aislada, en ausencia de un punto comparativo que permita valorar si de la misma se deriva un avance o retroceso.

Esto fue resaltado, a su vez, por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana en el informe de respuesta al **Auto 411 de 2019**. Puntualmente, la Defensoría señaló que las cifras presentadas en el reporte anual de 2019 parecen evidenciar un progreso en la gestión de la Fiscalía; no obstante, presentadas por sí solas no permiten determinar los logros en la garantía efectiva del derecho, pues no son contrastables⁹³. En particular, este organismo de control se refiere a las gestiones de la Dirección de Justicia Transicional en el trámite judicial de la Ley de Justicia y Paz, caso en el cual se exponen estadísticas del año 2018 únicamente, por lo que no se brindan elementos para estudiar su progreso.

En suma, para poder valorar si la judicialización de las conductas de desplazamiento evolucionó y, eventualmente, alcanzó el umbral de justicia dispuesto en el **Auto 373 de 2016**, es necesario que, la exposición de cifras del trámite judicial sea presentadas bajo una línea de trazabilidad con referencia comparativa a años anteriores, y en contraste con estadísticas de trámite de otras conductas que configuren graves violaciones a los derechos humanos. De esta forma, la Sala podrá realizar una valoración vertical en el tiempo, que permita ver la evolución de la investigación y judicialización de la conducta autónoma de

⁹³ Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Análisis del informe del Gobierno Nacional sobre la gestión para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y el Auto 411 de 2019. Pág. 53.

desplazamiento forzado, así como una valoración horizontal que le dé perspectiva respecto de conductas de la misma categoría.

19. Por otra parte, el documento se refirió a las observaciones reportadas en el diagnóstico de la estrategia de priorización, investigación y gestión (EPIG), elaborado por el Consejo Superior de Política Criminal, con el apoyo técnico del Observatorio de Política Criminal⁹⁴. Así, el Gobierno expuso las recomendaciones planteadas e indicó las medidas implementadas y metas propuestas para solventar los inconvenientes identificados.

No obstante, el contenido integral de dicho acápite es tan solo una reproducción literal de lo expuesto previamente en el informe allegado a la Sala en cumplimiento del requerimiento efectuado en el **Auto 634 de 2018**, al cual se adjuntó una tabla de las medidas adoptadas para incorporar las recomendaciones por el Consejo Superior de Política Criminal⁹⁵. Inclusive, esta información es reproducida en el informe anual de 2019 con tal descuido que incluye apartes en donde la Fiscalía General de la Nación señala las que serán sus metas para el 2018, aun cuando es un reporte final de análisis de dicha vigencia⁹⁶. En este sentido, además del descuido en la presentación de información correspondiente a vigencias previas, se omitió realizar un ejercicio de trazabilidad, en cuanto al impacto cuantitativo y cualitativo de las medidas empleadas respecto de las falencias o inconvenientes señalados en el diagnóstico de la EPIG.

19.1. De igual manera, la suscrita magistrada nota con preocupación que, pese a que el Gobierno categorizó el año 2017 como aquel en el que se cometieron más actos de violencia sexual en el país en la última década, el capítulo dedicado al acceso a la justicia en materia de casos de violencia sexual de mujeres víctimas de desplazamiento no hizo mención a esta situación extraordinaria que, sin duda, es relevante para la superación de las falencias identificadas por esta Corporación en el **Auto 373 de 2016** y, en consecuencia, debería tener un análisis sostenido en el tiempo.

20. Por las razones expuestas, el estudio del componente de justicia del informe anual del Gobierno Nacional lleva a concluir que el mismo carece de trazabilidad y sustento frente a la superación de las falencias estructurales que obstaculizan la garantía del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento.

⁹⁴ Al respecto, en el informe anual de 2018 se consignaron las observaciones bajo tres puntos generales que son desarrollados en extenso: (i) los mecanismos de seguimiento y evaluación de la EPIG; (ii) las tareas pendientes para una caracterización más profunda de la estrategia; y (iii) las recomendaciones a la luz del diagnóstico realizado.

⁹⁵ Gobierno Nacional. Informe para la audiencia pública en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Pág. 262 y ss.

⁹⁶ Gobierno Nacional. Informe Anual. Octubre 2019. Pág. 369.

ANEXO II.
DIRECCIONES ELECTRÓNICAS PARA COMUNICAR EL PRESENTE
AUTO

Entidad	Correo de notificación
Unidad para las Víctimas	notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co
	ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co
Contraloría General de la República	notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co
	cgr@contraloria.gov.co
Procuraduría General de la Nación	procurador@procuraduria.gov.co
Defensoría del Pueblo	asuntosdefensor@defensoria.gov.co
	juridica@defensoria.gov.co
	fvernaza@defensoria.gov.co
Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado	comisiondeseguimiento@codhes.org
	marcoromero@codhes.org
Consejo Noruego para los Refugiados	co.nrc@nrc.no
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	colbo@unhcr.org