

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 737 DE 2017

Referencia: Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

Magistrada Ponente:

Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, integrada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, adopta la presente providencia con fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES

1. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto de la situación de la población desplazada al constatar, de un lado, la grave, masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales y, por otro, la precaria capacidad institucional y presupuestal del Estado colombiano para atender a dicha población.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, respecto que *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*¹; esta

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en sentencias de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia T-086 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corporación resolvió mantener la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada. Posteriormente, decidió conformar una Sala Especial de Seguimiento, como órgano especializado de la Sala Plena, para monitorear los avances, rezagos o retrocesos presentados por las autoridades responsables en la superación del ECI declarado en el 2004.

3. En el marco de este seguimiento, esta Corporación profirió el **Auto 218 de 2006**², a través del cual advirtió la necesidad de incorporar un enfoque diferencial específico en la política pública, que reconozca que el desplazamiento forzado afecta de forma acentuada “*a los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que conforman la población a atender*”, al no verificar avances en la adopción de dicho enfoque para la protección y garantía de los derechos de estos sujetos de especial protección constitucional, a pesar de haberlo advertido desde la **Sentencia T-025 de 2004**³.

4. Posteriormente, esta Corporación profirió el **Auto 092 de 2008**⁴ relativo a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas y a la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado. En esa providencia, la Corte concluyó que existe un impacto gravoso y focalizado del conflicto armado y del desplazamiento forzado en términos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres colombianas, a partir de la identificación de diez (10) riesgos de género⁵ en el ámbito de la

² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Tal como lo advirtió la Corte, debido a “*las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6)*” (énfasis fuera del texto original).

⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos III.1.1. a III.1.10. Los riesgos de género identificados en el Auto son: “(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento”.

prevención, y dieciocho (18) facetas de género del desplazamiento forzado⁶ que impactan de manera diferencial, específica y aguda en la atención de las mujeres desplazadas.

Como consecuencia de esta evaluación, la Corte Constitucional ordenó: (i) el diseño de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado en el país, de tal manera que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado⁷; (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que

⁶ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento II.2. Las 18 facetas de género del desplazamiento identificadas por la Corte se clasifican en dos categorías: “(1) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo”; y “(2) problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados”. En la primera categoría se encuentran los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como: “(i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición”. En la segunda categoría se identifican: “(xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo ‘familiarista’ del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla”.

⁷ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos V.B.1. a V.B.13. Los trece (13) programas relacionados en la orden tercera son: “a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado; b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas; e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada; f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años; g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas; h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas; i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas; j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos; k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición; l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas; m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas”.

amparan a las mujeres desplazadas⁸; (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país; y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

5. En seguimiento a la incorporación del referido enfoque diferencial en la política y, en particular, respecto de la verificación sobre los avances o rezagos en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan en favor de la población desplazada por el conflicto armado, esta Sala Especial profirió el **Auto 098 de 2013**⁹.

En esa providencia, la Corte evaluó el cumplimiento de las órdenes dictadas en el **Auto 200 de 2007**¹⁰, respecto de la protección de algunas lideresas e integrantes de las organizaciones de mujeres; así como de la orden tercera del **Auto 092 de 2008**¹¹, en particular, respecto del diseño e implementación de un programa de promoción a la participación de la mujer líderes desplazadas y de prevención de la violencia sociopolítica ejercida en su contra.

Como consecuencia de esta evaluación, constató *“que el riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno se ha agravado de forma alarmante a partir del año 2009”*, motivo por el cual conminó *“a las entidades competentes a redoblar sus esfuerzos para evitar la perpetuidad de esta situación de cara a contener la continuidad del impacto desproporcionado, agravado y desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres defensoras de derechos humanos”*¹².

6. Posteriormente, la Sala Especial profirió el **Auto 009 de 2015**¹³, mediante el

⁸ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento V.C. Las presunciones que amparan a las mujeres desplazadas, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, son: “a. *La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular*”.

⁹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 200 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Entre otras, la Corte ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior la adopción de un plan de acción específico tendiente a la superación de las falencias en el procedimiento de protección de líderes y personas en riesgo extraordinario, y la aplicación de la presunción de riesgo extraordinario adoptada por esta Corte en la misma providencia.

¹¹ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta Corporación advirtió que el riesgo derivado de la pertenencia de las mujeres a organizaciones sociales, comunitarias o políticas, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos, constituye una situación fáctica alarmante por ser altamente lesiva de los derechos humanos y del DIH que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto.

¹² Corte Constitucional. Auto 098 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden primera.

¹³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

cual realizó el seguimiento a las órdenes segunda¹⁴ y tercera¹⁵ del **Auto 092 de 2008**, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y al diseño e implementación del Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y el Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

En dicha providencia, esta Sala Especial de Seguimiento se pronunció sobre: (i) la persistencia de serias afectaciones sobre los derechos fundamentales de las niñas, mujeres, adolescentes y adultas mayores víctimas de los hechos de violencia perpetrados por los actores armados en medio del conflicto armado¹⁶; (ii) la identificación de nuevos riesgos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas¹⁷; (iii) precisó el concepto de “*debida diligencia*” que recae en el Estado colombiano en los temas de prevención, atención, protección y los derechos a la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas de violencia sexual¹⁸; (iv) se refirió a la respuesta del Gobierno a la

¹⁴ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. “*Segundo.- En el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, CONSTATAR que, entre los diversos riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano identificados en la presente providencia como causa de desplazamiento, el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado configura una situación fáctica alarmante por ser abiertamente lesiva de los derechos humanos en su integridad y de los postulados más básicos del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto [...]. // En consecuencia, SE CORRE TRASLADO de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Fiscal General de la Nación, para que éste, en ejercicio autónomo e independiente de sus competencias y sin perjuicio de las investigaciones que ya se han iniciado, adopte a la mayor brevedad las medidas a las que haya lugar en relación con los hechos allí descritos, con miras a asegurar que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aún no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria. [...]*”

¹⁵ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. “*Tercero.- Para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, se ORDENA al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado [...]. Se ORDENA al Director de Acción Social que garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en detalle en la sección V.B. de la presente providencia. En particular, se ORDENA al Director de Acción Social que garantice la participación activa y efectiva, en el diseño e implementación de estos trece programas, de las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres desplazadas en el país [...]*”.

¹⁶ Tales como la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada, tortura física y psicológica, actos de ferocidad y barbarie sexual, abusos y acosos sexuales.

¹⁷ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos 2 y 3. La Sala Especial identificó dos riesgos adicionales de violencia sexual contra las mujeres desplazadas, a los advertidos en el año 2008, a saber: (i) *violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros*; y (ii) *violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa*. Adicionalmente, advirtió la existencia de dos factores que potencian los riesgos de la violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado por la violencia, en virtud de su condición de género, a saber: (i) *factores contextuales* que aumentan el riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia; y (ii) *factores subjetivos* que potencian el riesgo de violencia sexual en contextos de conflicto armado: Enfoques Sub-diferenciales Étareo, Étnico y de Condición de Discapacidad.

¹⁸ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento IV. En particular la Sala Especial precisó el alcance de: (i) *la debida diligencia en la prevención de actos de violencia sexual contra mujeres*; (ii) *la debida diligencia en la atención y asistencia especializada a las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores sobrevivientes a la violencia sexual perpetrada por actores armados*; y (iii) *los deberes*

orden segunda del **Auto 092 de 2008** con respecto a los ciento ochenta y tres (183) casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado que fueron trasladados en documento reservado a la Fiscalía General de la Nación¹⁹; y (v) analizó la apuesta del Gobierno para brindar atención diferencial a las mujeres víctimas del conflicto y de violencia sexual a través de los programas de *Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos extraordinarios de Género en el Marco del Conflicto Armado*; y de *Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas*²⁰.

Además, el **Auto 009 de 2015** declaró reservado el anexo con las narraciones referidas a casos de violencia sexual contra mujeres desplazadas y solicitó el seguimiento de tales casos a la Fiscalía General de la Nación y al Ministerio Público.

7. Luego de estos pronunciamientos, y con el fin de indagar sobre los avances o rezagos en la respuesta del Gobierno Nacional, en cumplimiento de las medidas ordenadas en los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015** para la protección de las mujeres desplazadas por el conflicto armado y la violencia, mediante **Auto 443 de 2015**, se solicitó información adicional sobre: (i) la implementación del Documento CONPES 3784 de 2013²¹; (ii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que trabajan en favor de la población desplazada; (iii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud de las mujeres desplazadas; (iv) el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte Constitucional en el **Auto 092 de 2008**; (v) la atención a seiscientas (600) mujeres individualizadas en el **Auto 092 de 2008**; y (vi) la atención a mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado.

8. En respuesta a esta solicitud de información por parte del **Gobierno Nacional**, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante Unidad para las Víctimas o UARIV), recibida por esta Corporación el 27 de octubre de 2015, el Gobierno resaltó que “[l]a incorporación de una perspectiva diferencial de género en la política pública de atención, asistencia y reparación ha sido una tarea en constante evolución”; y que es sobre la base de los informes presentados en respuesta al **Auto del 11 de marzo de 2014** y al **Auto 009 de 2015**, que “se espera que la Sala de Seguimiento realice seguimiento sobre el estado actual de las mujeres víctimas

mínimos de debida diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de actos de violencia sexual en contra de mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores perpetradas por actores armados.

¹⁹ Corte Constitucional, Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento V.

²⁰ Corte Constitucional, Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento VI.

²¹ Documento CONPES 3784 del 25 de noviembre de 2013. “Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”.

*de desplazamiento y la incorporación del enfoque diferencial*²².

En efecto, en el referido informe de respuesta al **Auto 443 de 2015**, el Gobierno Nacional presentó los avances con relación a las medidas adoptadas para dar cumplimiento de los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**, e informó en particular sobre: (i) la implementación del documento CONPES 3784 de 2013 como respuesta gubernamental al Estado de Cosas Inconstitucional sobre el enfoque diferencial de mujer y género²³; (ii) los resultados del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos²⁴; (iii) la aplicación de las presunciones constitucionales²⁵; (iv) la atención prestada a las seiscientas (600) mujeres individualizadas en el **Auto 092 de 2008**²⁶; y (v) la atención a mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado²⁷.

9. Con relación a la referida respuesta del Gobierno Nacional al Auto 443 de 2015, la Procuraduría General de la Nación (en adelante la Procuraduría) manifestó su preocupación en tres sentidos fundamentales.

²² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe al Auto 443 de 2015. 27 de octubre de 2015.

²³ En esta sección el Gobierno da cuenta de: (i) la relación que existe entre los riesgos y facetas de género identificados por la Corte en el Auto 092 de 2008 y el árbol de problemas como base para la elaboración del CONPES; (ii) el reporte de un 58% de avance en la ejecución de las acciones previstas en el CONPES al 31 de mayo de 2015; (iii) las medidas de implementación de las acciones del CONPES en el nivel territorial; (iv) los resultados alcanzados en la implementación de las acciones del CONPES; (v) los recursos reportados por las entidades concernidas en el Plan de Acción del CONPES; (vi) la formulación o actualización de 92 Planes Integrales de Prevención y Protección de Derechos Humanos (PIPP); (vii) los reportes semestrales de la ejecución del CONPES y la programación de una evaluación sobre la política de mujeres víctimas en el año 2016; y (viii) el reporte de mujeres víctimas de desplazamiento, beneficiarias de las acciones del CONPES y de estrategias complementarias.

²⁴ En esta sección el Gobierno presenta: (i) los antecedentes, objetivos, componentes y acciones previstas a través del Programa Integral de Garantías, e información sobre un proyecto de decreto, en el cual se contempla que “*la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos*” como responsable del plan de acción del programa; (ii) los tres ámbitos de articulación con los Planes de Prevención y el Sistema de Alertas Tempranas; (iii) las mujeres protegidas en el marco del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior - Unidad Nacional de Protección, dado que a la fecha del informe el Programa Integral de Garantías aún no estaba en ejecución; (iv) el contenido jurídico y material de las medidas de protección, a partir de lo establecido el Decreto 1066 de 2015 y la Resolución 0805 de 2012; (v) la inclusión como población objeto del Programa de Garantías a las reclamantes de tierras y las y los líderes o representantes de población reclamante; (vi) el “*Espacio de Interlocución para la Formulación, Implementación y Seguimiento de la Política de Prevención y Protección de los derechos de las Mujeres Defensoras*”, como instancia para garantizar la participación de las mujeres víctimas; y (vii) la adopción de medidas de protección en los departamentos de Guaviare y Córdoba.

²⁵ En esta sección el Gobierno Nacional reportó los avances alcanzados en la incorporación de las presunciones en la política, por parte de: (i) los Subcomités del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); (ii) la Unidad para las Víctimas; (iii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (iv) el Ministerio de Educación Nacional y, finalmente, (v) el Ministerio de Justicia y del Derecho.

²⁶ En esta sección el Gobierno Nacional informó que, del listado de mujeres contenidas en el Auto 092 de 2008, se encontraron 591 registros únicos, los cuales fueron priorizados en la ruta de reparación individual, de las cuales 100 habían sido indemnizadas a la fecha del informe.

²⁷ En esta Sección el Gobierno manifestó que (i) “*la estrategia que garantiza la participación de las mujeres afrodescendientes, indígenas, en condición de discapacidad, adultas mayores y con orientación sexual diversa es el proceso de elección de las cuatro mujeres invitadas permanentes al CERREM de mujeres, consagrado en el artículo 5 literal a de la Resolución 0805 de 2012*”; e informó que (ii) un total de 17 casos de mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, que fueron analizados en el marco del CERREM de mujeres; y (iii) los avances en la reparación colectiva de (3) sujetos que tienen en sus integrantes mujeres víctimas afrodescendientes.

En primer lugar, advirtió que las acciones concebidas para la implementación del CONPES 3784 de 2013 “*no son suficientes para garantizar la protección de las mujeres víctimas de desplazamiento por el conflicto armado y la violencia*”²⁸ y que, además, no se cuenta con instrumentos de medición de sus objetivos.

En segundo lugar, el ente de control conminó al Gobierno a activar e implementar el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, necesario para mitigar el impacto de los riesgos de las mujeres víctimas de desplazamiento, así como a establecer un mecanismo de conocimiento y divulgación de ese Programa.

En tercer lugar, la Procuraduría reconoció los avances en materia de atención psicosocial y salud integral, pero llamó la atención sobre las dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud, en tanto el informe del Gobierno muestra que aún no se llega al 100% de cobertura en atención de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada.

La Procuraduría expresó su preocupación por dos asuntos adicionales: por un lado, la carencia de datos que permitan verificar el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte en el **Auto 092 de 2008**; y, por otro lado, las barreras para la participación de las mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado, por lo cual solicitó fortalecer los programas de atención, en general, para minorías étnicas.

10. Por su parte, la **Contraloría General de la República** (en adelante la Contraloría), en ejercicio de sus competencias constitucionales, solicitó información a la Unidad para las Víctimas, a la Fiscalía General de la Nación (en adelante la Fiscalía), a la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) y a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (en adelante CPEM), la cual contrastó con la respuesta gubernamental al **Auto 443 de 2015**. De tal ejercicio, se destacan las principales recomendaciones de la Contraloría.

Con relación a las dificultades de las mujeres víctimas en el acceso, la atención y el restablecimiento de sus derechos, “*la Contraloría observa que si bien hay avances en capacitación, implementación de pilotajes de atención a mujeres víctimas de violencia sexual, ejecución de proyectos y en el diseño de indicadores que permiten visibilizar y medir la inclusión de la perspectiva de género, este esfuerzo apenas inicial*”²⁹. Adicionalmente, los esfuerzos por responder a esta afectación institucional diferenciada, por ejemplo, a través de capacitaciones a los funcionarios, a juicio del órgano de control, deben ser

²⁸ Procuraduría General de la Nación. Observaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al informe presentado por la UARIV en calidad de coordinadora del SNARIV y en respuesta a los interrogantes planteados en el Auto 443 de 2015 de la Corte Constitucional. Marzo de 2016.

²⁹ Contraloría General de la República. Observaciones de la CGR al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015, relacionado con el impacto del conflicto armado sobre las mujeres. Diciembre de 2015, p. 9.

sostenibles y continuos.

La Contraloría, además, puso de presente la falta de variables para visibilizar el impacto del conflicto armado sobre las mujeres, en especial, las dificultades de medición del Estado colombiano en temas como violencia de género, mercado laboral y participación política. Al respecto, la Contraloría hizo un llamado para implementar el sistema unificado sobre violencia sexual, que se ordenó crear en la Ley 1719 de 2014.

Con relación al presupuesto reportado por el Gobierno Nacional para la implementación del CONPES 3784, la Contraloría advirtió que se trata de cifras gruesas y rubros generales³⁰ que no dan cuenta de: (a) el monto por año de la inversión; (b) las acciones desagregadas con su respectivo rubro, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos se orientó a la implementación del CONPES; y (c) el grado de ejecución de las partidas asignadas, por lo cual se desconoce si los recursos se ejecutaron en su totalidad. En consideración a estas carencias, la Contraloría advirtió la necesidad de avanzar hacia *Presupuestos Sensibles al Género* (PSG) y fijó algunos lineamientos para su construcción.

Además, la Contraloría expresó su preocupación por la demora excesiva en el proceso de elaboración participativa del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, en tanto esta dilación afecta la protección de las mujeres que se encuentran en riesgo en el marco del conflicto armado. Sobre este mismo asunto, la Contraloría solicitó a la UNP acogerse a lo ordenado en el **Auto 009 de 2015** proferido por esta Corporación, con relación a la presunción constitucional de riesgo extraordinario respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

11. Finalmente, en el mismo ejercicio de contraste de la información aportada por el Gobierno Nacional en respuesta al **Auto 443 de 2015**, la Corporación Sisma Mujer³¹ identificó la persistencia de los siguientes problemas:

- La carencia de un modelo de atención en salud, especializado en temas de violencia de género en escenarios de conflicto armado, así como las deficiencias en la atención psicológica y en la atención a la salud sexual y

³⁰ Contraloría General de la República, Observaciones al informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Diciembre 16 de 2015. “*La CGR llama la atención en relación con el reporte presupuestal entregado por el Gobierno Nacional, según afirma para la ejecución del CONPES se han asignado \$5.9 billones de pesos, esta presentación se realiza de manera general y no es rigurosa. Dicho informe señala rubros generales de apropiación, sin especificar si fue la asignación inicial o la final y sin precisar el monto por año de la inversión. El reporte en mención no desagrega las acciones realizadas para detallar el valor de las mismas, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos estuvo dirigido a la implementación del CONPES 3784. Dicho informe carece de la ejecución de las partidas asignadas (obligaciones, compromisos, pagos), de tal forma que no puede asumirse que tales recursos hayan sido ejecutados en su totalidad. En general, se limita a la presentación de cifras gruesas que limitan la realización de un análisis de orden presupuestal. Este tipo de informe, de carácter general, carente de discriminación de acciones y de identificación del nivel de ejecución, impiden analizar los esfuerzos institucionales y la visibilización de la aplicación de un presupuesto con enfoque diferencial*”.

³¹ Corporación Sisma Mujer, Respuesta al Auto 443 de 2015, Octubre 16 de 2015.

reproductiva, específicamente a las mujeres víctimas de violencia sexual, a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Al respecto, esa organización señaló que, incluso, las víctimas de los casos que han hecho parte de los anexos reservados no cuentan aún con tal acompañamiento;

- La inexistencia de un enfoque diferencial de género en las medidas de protección para las mujeres lideresas, desplazadas y víctimas de violencia sexual y, además, los esquemas ordinarios de protección no tienen en cuenta las modalidades con que ocurre la violencia sexual, por lo que el riesgo no se previene de manera adecuada ni oportuna;
- La falta de articulación entre los programas internos de protección y las medidas cautelares concedidas por la CIDH a las lideresas, en tanto contar con estas últimas no constituye un valor agregado para la mujer en riesgo en términos de su protección efectiva.

12. Ahora bien, en una etapa más reciente de este proceso de seguimiento, mediante **Auto 373 de 2016**, la Corte Constitucional precisó, de una parte, las pautas y los criterios para el levantamiento del ECI definidos a lo largo del proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**; y de otra, los umbrales que deben satisfacer las autoridades para entender superado el ECI en materia de desplazamiento forzado. Adicionalmente, definió los criterios para considerar superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública³².

Conforme a estos parámetros, realizó una evaluación de la política de atención integral actual a las personas internamente desplazadas y concluyó que: si bien hay importantes avances en la garantía de los derechos de esta población (i.e. registro y participación), persisten diferentes *bloqueos institucionales*³³ y *prácticas inconstitucionales*³⁴ que aun impiden superar el ECI declarado en la **Sentencia T-025 de 2004**.

Como consecuencia de esta valoración, la Sala Especial de Seguimiento definió,

³² Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “En la medida en la que las órdenes estructurales se insertan en dinámicas sociales, institucionales y políticas públicas más complejas, la permanencia de la intervención del juez constitucional se fundamenta, en última instancia, en el nivel de cumplimiento dado a las órdenes estructurales proferidas (alto, medio, bajo o incumplimiento)”.

³³ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. p. 35. “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004”.

³⁴ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. p. 37. “[L]as prácticas inconstitucionales se presentan incluso cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, pero cuyas medidas no son adecuadas en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales ya sea de las personas a las que están dirigidas o de terceros”.

por una parte, los aspectos puntuales de la política sobre los cuales mantendrá el seguimiento y aquellos sobre los cuales entendió superado el ECI (i.e. registro y participación); y, por otra, ordenó una serie de medidas y acciones a las autoridades responsables en cada componente³⁵, para impulsar su cumplimiento y avanzar de manera sostenida en la superación del ECI.

Sin embargo, y a pesar de que el **Auto 373 de 2016** representa un corte de cuentas respecto de las medidas ordenadas en la **Sentencia T-025 de 2004** y en los diferentes autos complementarios, y a las acciones adelantadas por las autoridades responsables de la política a lo largo de más de trece (13) años que ha durado este proceso de seguimiento, también advirtió que, respecto de los enfoques diferenciales, realizaría pronunciamientos específicos.

13. En esta medida, y de conformidad con los parámetros fijados en el referido **Auto 373 de 2016**, esta Sala Especial de Seguimiento presentará el contexto general en el que se enmarca la decisión (**sección I**); precisará la metodología a partir de la cual se evaluarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las afectaciones diferenciadas del conflicto armado (**sección II**); presentará la situación fáctica actual de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en razón a los riesgos que aún enfrentan en el escenario de postconflicto o de violencia generalizada y el desplazamiento forzado (**sección III**); verificará tanto el cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**, como el nivel de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de estos sujetos de especial protección (**sección IV**); y, finalmente, definirá las medidas que es necesario adoptar para avanzar en la garantía de sus derechos (**sección V**).

CONSIDERACIONES

I. Contexto actual de la decisión. Persistencia de la violencia generalizada³⁶ en un escenario de posconflicto.

1. Durante el proceso de seguimiento que adelanta esta Sala Especial al ECI declarado en materia de desplazamiento forzado y, tal como lo reconoció esta Sala Especial en el **Auto 474 de 2017**³⁷, ocurrió un hecho trascendental en el país, con la firma del “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” (AFP) el 24 de noviembre de 2016, seguido de su refrendación a través del Congreso de la República los días

³⁵ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. La Corte decidió mantener el seguimiento respecto de los componentes de tierras; vivienda; generación de ingresos; prevención y protección; verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; ayuda humanitaria; retornos y reubicaciones; y educación.

³⁶ La violencia generalizada, desde la declaratoria del ECI en la Sentencia T-025 de 2004 y, en el marco de la Ley 387 de 1997 (artículo 1°) se considera causa del desplazamiento forzado. Además, el Auto 119 de 2013 de esta Sala Especial reiteró tal connotación y las obligaciones que se desprenden de ello.

³⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

29 y 30 de noviembre del mismo año, hecho que dio inicio al cronograma de implementación de los compromisos pactados.

El **Auto 474 de 2017** solicitó información al Gobierno Nacional sobre la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz. En respuesta a dicho Auto, el 17 de noviembre de 2017, el Gobierno manifestó que *“todas las medidas [del AFP] buscan proteger los derechos humanos y fomentar la tolerancia, la convivencia y garantizar la no repetición”*. En esta medida, la firma del AFP, sumado al proceso de dejación de armas y a la reincorporación de los miembros de las FARC-EP a la vida civil, sin duda marcan un hito en el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 que adelanta esta Corporación desde el año 2004; y constituye un avance significativo en la búsqueda de la paz como principal garantía de no repetición del delito de desplazamiento forzado interno.

2. Sin embargo, esta Sala Especial no puede desconocer la persistencia de múltiples hechos de violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos que se registran en algunas regiones del país a causa de: (i) las acciones armadas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) que, a pesar del cese al fuego pactado entre el 1 de octubre de 2017 y el 12 de diciembre de 2018 en el marco de los diálogos de paz³⁸, originaron desplazamientos y afectaciones contra la vida y la integridad de varias poblaciones, tal como lo reportaron durante el año 2017 diferentes agencias internacionales y los organismos de control; y (ii) las acciones armadas por parte de los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados (GAO)³⁹, igualmente registradas por los organismos de control, como causa de múltiples eventos de desplazamiento.

En el mismo sentido lo reconoció esta Sala Especial en el **Auto 009 de 2015**, en el cual le advirtió a la Unidad para las Víctimas que, independientemente de las características del actor armado (FARC-EP, ELN, BACRIM) que hace presencia en los territorios, lo realmente relevante a tomar en cuenta *“es la condición de vulnerabilidad a la que éstos someten a sus víctimas. De tal manera, que basta verificar esta condición para brindar la correspondiente protección constitucional y legal a las mujeres víctimas de violencia sexual. Más aun cuando la violencia sexual es causa y su vez consecuencia del desplazamiento forzado”*.

3. Tal como lo reportó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en sus informes periódicos sobre desplazamientos

³⁸ Delegaciones del Gobierno Nacional y del ELN. Comunicado conjunto, cierre del ciclo III. Acuerdo de Quito, septiembre 4 de 2017. Tomado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/acuerdo-comunicado-cese-fuego-bilateral-temporal-gobierno-ELN.aspx>

³⁹ A través de la Directiva Permanente No. 0015 del 22 de abril de 2016 *“Lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO)”* se modificó la acepción de las denominadas BACRIM, por los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y los Grupos Armados Organizados (GAO).

masivos, entre enero y noviembre de 2017, se registraron 66 eventos de desplazamiento masivo, con un total de 3.903 familias desplazadas, correspondientes a 14.602 personas, concentrados en su mayoría en los departamentos de Chocó (29 eventos, 6.347 personas) y Nariño (14 eventos, 4.270 personas)⁴⁰. Así mismo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas reiteró lo advertido por la Defensoría del Pueblo en Informe Especial de Riesgo 010⁴¹ sobre 156 homicidios, 5 desapariciones forzadas y 33 casos de atentados contra líderes y defensores de Derechos Humanos ocurridos entre el 1° de enero de 2016 y el 1° de marzo de 2017⁴², e identificó tres escenarios principales de violencia, a saber: “1) *La transformación del escenario de confrontación armada con las FARC*; 2) *La expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC*; 3) *La expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC y la profusión de estructuras armadas ilegales y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales*”⁴³.

4. Por su parte, si bien las cifras reportadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) sobre el número de personas desplazadas, dan cuenta de una importante reducción de población víctima durante el período comprendido entre 2015 y 2017⁴⁴, preocupa a esta Corporación la persistencia de este fenómeno con mayor acento en algunas regiones del país (Chocó, Nariño y Norte de Santander), y el alto número de población afectada en los últimos años, pese a las conversaciones de paz y la firma de un Acuerdo para poner fin al conflicto (152.041 personas desplazadas entre los años 2016 y 2017)⁴⁵.

5. Ahora bien, sobre esta grave situación de violencia generalizada y, en particular, sobre la afectación a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes a causa de ella, esta Sala Especial se pronunció en el **Auto 266 de 2017**⁴⁶, en el cual advirtió sobre los riesgos que enfrenta esta población en sus territorios, y el impacto diferenciado y desproporcionado que recae sobre ella, el cual “*se refleja en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, emergencias recurrentes y agudización de su crisis humanitaria*”.

⁴⁰ ACNUR. Informe de desplazamientos masivos 2017. Corte, 01 de diciembre de 2017. Information Management UNHCR Colombia / leyton@unhcr.org

⁴¹ Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Informe Especial de Riesgo No. 010 del 30 de marzo de 2017.

⁴² La cifra de homicidios de líderes y defensores, se amplía a 186 casos al 5 de julio de 2017, de conformidad con el informe de la CSMLV de agosto de 2017.

⁴³ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2016-2017. Agosto de 2017.

⁴⁴ De conformidad con la información contenida en el RUV, se observa una disminución de población víctima de desplazamiento en un 50,7% para el año 2016 (93.479 personas) respecto del año inmediatamente anterior (2015 – 184.281 personas); y del 62,6% del número de víctimas para el año 2017 (58.562 personas) con relación al año 2016 (93.479 personas).

⁴⁵ Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Reporte con corte al 01 de diciembre de 2017. Tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

⁴⁶ Corte Constitucional. Auto 266 de 2017 M.P. Gloria Stela Ortiz Delgado. “*Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009*”.

De igual manera, mediante **Auto 620 de 2017**⁴⁷, esta Corporación adoptó medidas provisionales urgentes para la protección de la población afrodescendiente e indígena de la Costa Nariñense, debido a “*la gravedad de la situación que se vive en los territorios de las comunidades afrodescendientes y los pueblos Eperara-Siapidaara y Awá, especialmente por las condiciones de seguridad de los municipios del Pacífico Nariñense y el recrudecimiento de los riesgos y las diferentes afectaciones que enfrentan los grupos étnicos que allí habitan*”.

6. Estos hechos de violencia generalizada, que siguen registrándose en varias regiones del país, y en los términos que fue valorado respecto de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, impactan igualmente de manera diferenciada y desproporcionada sobre las mujeres víctimas de desplazamiento, dados los riesgos que éstas enfrentan, no solo en contextos de conflicto armado sino que, además, tal como precisó el **Auto 009 de 2015**, sigue siendo un grupo altamente vulnerable a la victimización sexual, incluso por actores no armados. Así, los riesgos de género persisten en atención a las nuevas fuentes de violencia generalizada y de desplazamiento forzado.

En efecto, al verificar las cifras contenidas en el RUV, se tiene que para el año 2016, de las 93.479 víctimas de desplazamiento registradas, 48.777 (52,1%) fueron mujeres; y de las 58.562 personas desplazadas en el año 2017, 30.172 (51,5%) corresponden a mujeres⁴⁸. Esta concentración mayoritaria de las afectaciones a causa de la violencia generalizada sobre las mujeres da cuenta de la persistencia de los riesgos que recaen sobre ellas y de la necesidad de insistir en el deber de protección reforzada que tienen las autoridades sobre este segmento poblacional, de cara a la superación del estado de cosas contrario a la Constitución objeto del seguimiento actual.

7. Con todo lo anterior, esta Sala Especial debe advertir que, pese al escenario transicional y de posconflicto que tiene lugar en el país, mantiene su competencia para hacer seguimiento a la situación de la población víctima de desplazamiento en general, y de las mujeres desplazadas en particular, debido, por un lado, a la grave persistencia de la violencia generalizada como factor objetivo de los riesgos acentuados que éstas enfrentan y de los múltiples eventos de desplazamiento forzado (individuales y masivos) que se registran a la fecha y, por otro lado, en virtud de las graves afectaciones a los derechos fundamentales de este grupo poblacional (*ver infra sección III*), algunas de las cuales persisten, a pesar de tener su origen en hechos anteriores, debido a la situación de impunidad, como es el caso de los crímenes de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

⁴⁷ Auto 620 de 2017 M.P. Gloria Stela Ortiz Delgado. “Adopción de medidas provisionales urgentes para la protección de la población afrodescendiente e indígena de la Costa Nariñense, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios 004 y 005 de 2009, 174 de 2011, 073 de 2014 y 373 de 2016”.

⁴⁸ Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Reporte con corte al 01 de diciembre de 2017. Tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

En consideración a lo anterior, esta Sala Especial igualmente reconoce que su intervención en la protección del goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada no solo sigue vigente, sino que es imperativa. Al igual que la necesidad de continuar alertando sobre los daños específicos y violaciones de derechos de las mujeres, quienes durante el conflicto armado y en el contexto de esta violencia sufren mayores afectaciones por su género.

II. Metodología a partir de la cual se evaluarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las afectaciones diferenciadas del conflicto armado

Carácter estructural del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en el año 2004 y criterios para su levantamiento.

8. En primer lugar, es necesario recordar el carácter estructural del ECI declarado en la **Sentencia T-025 de 2004**, el cual fue referido en extenso en el **Auto 373 de 2016**, y cuyo fundamento fue la vulneración de múltiples derechos constitucionales, tanto de los actores que interpusieron los amparos que la Corte concedió en esa ocasión, como de la población desplazada en general⁴⁹. Dicha situación de vulneración masiva de derechos, a juicio de esta Corporación, se sustentó en la confluencia de dos factores: *“las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención”*⁵⁰.

El análisis estructural que la Corte Constitucional realizó en su momento sobre la situación de la población desplazada, se soportó en los componentes de la política de protección y atención del desplazamiento forzado dispuesta en la Ley 387 de 1997, de la cual encontró una escasa cobertura de las medidas allí dispuestas y falta de garantías para el goce efectivo de los derechos de esta población. Lo anterior, lo atribuyó a la débil capacidad institucional y a la

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Conforme lo identificó esta Corporación, dentro de los derechos vulnerados se encuentran: “1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad (...); 2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos (...); 3. El derecho a escoger su lugar de domicilio (...); 4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación (...); 5. (...) Los derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados; 6. (...) El derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; 7. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida (...); 8. El derecho a la integridad personal (...); 9. El derecho a la seguridad personal; 10. La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir (...); 11. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio (...); 12. El derecho a una alimentación mínima (...); 13. El derecho a la educación (...); 14. El derecho a una vivienda digna (...); 15. El derecho a la paz (...); 16. El derecho a la personalidad jurídica (...); 17. El derecho a la igualdad”.

⁵⁰ En el apartado 6 de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte advierte además que la vulneración de derechos de la población desplazada responde a que *“las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”*.

insuficiente asignación presupuestal, en contraste con las obligaciones y compromisos que el mismo Estado asumió para atender los problemas asociados al desplazamiento forzado, a través de diferentes instrumentos legales, administrativos y de política pública.

Sin embargo, conforme lo advirtió esta Corporación en el referido **Auto 373 de 2016**, *“el simple reverso o la mejora de las falencias estructurales que dieron lugar al ECI no puede considerarse como un elemento de juicio suficiente para determinar su superación, pues el análisis que se realizó para declararlo no es el mismo que se efectúa para superarlo”*. En efecto, el análisis para determinar la superación del ECI, parte de la disposición de elementos sustantivos y objetivos que le permitan a esta Sala Especial, valorar si las causas que motivaron la declaratoria del ECI fueron superadas o si éstas persisten por la ausencia de una probada demostración del goce material y sustancial de los derechos fundamentales de la población desplazada⁵¹.

9. Para estos efectos, la Corte ofreció en diversos momentos del seguimiento a la superación del ECI⁵², algunas pautas y parámetros relevantes para evaluar los avances en dicha superación, dentro de los cuales **la cobertura y el grado de satisfacción de derechos fundamentales de la población desplazada, constituye desde la misma declaratoria del ECI, el eje central de dicha evaluación**⁵³. En efecto, la Corte precisó que *“las medidas que adopten las autoridades para superar las falencias estructurales que afectan la capacidad institucional deben tener un impacto directo, claro e indiscutible en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y deben garantizar que se va a avanzar en la meta de que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales”*. (Énfasis fuera del texto original)

Otro de los parámetros que la Corte destacó, fue la incorporación de enfoques diferenciales en la política pública dispuesta para las víctimas de desplazamiento forzado. En efecto, *“[a]l analizar la situación en la que se encuentran las mujeres (cf. auto 092 de 2008), las niñas, niños y adolescentes (cf. auto 251 de 2008), los pueblos indígenas (cf. auto 004 de 2009) y las comunidades afro descendientes (cf. auto 005 de 2009), y las personas con discapacidad y el adulto mayor desplazados (cf. auto 006 de 2009), la Corte constató que se trata de grupos en los que no sólo ‘se manifiesta la continuidad del ECI’ sino en los que este último se expresa de manera más ‘crítica, alarmante y apremiante’. Con ello la Corte consideró que, por mandato de la*

⁵¹ Cfr. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 1. Parte General, p. 9 y ss.

⁵² Corte Constitucional. Autos 176, 177 y 178 del 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 218 del 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 008 del 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 219 del 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵³ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. *“[L]a superación del estado de cosas inconstitucional exige que el gobierno nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí: a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales (...)”*.

Carta Política, la superación del ECI implica una solución estatal inmediata, decidida y efectiva ‘que amerita medidas específicas de resolución’ a favor de esos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos. La adopción de un enfoque diferencial, en consecuencia, contribuye a avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Por el contrario, la ausencia de un enfoque que permita comprender la particular problemática y los riesgos que enfrentan esos grupos poblacionales y, con ello, la profundización de la exclusión que sufren, hace que ‘difícilmente se pueda dar por superado el Estado de Cosas Inconstitucional’”⁵⁴.

10. Dado que la más reciente evaluación sobre los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI declarado en 2004, quedó contenida en el **Auto 373 de 2016**, particularmente sobre los componentes específicos de la política pública dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado en general; en esta oportunidad, y con base en los criterios y pautas de ese Auto que se acogen en específico en la presente sección, el seguimiento a la superación del ECI respecto de la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, se centrará en: (i) la *verificación objetiva del goce material y sustancial de los derechos* fundamentales de las mujeres desplazadas; y en (ii) la *efectiva incorporación del enfoque diferencial en la política pública* dispuesta para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado, sensible a las necesidades específicas de las mujeres desplazadas, y de conformidad con los riesgos y facetas de género advertidas por la Corte.

11. En efecto, para el caso particular de los riesgos de género que enfrentan y las presunciones que amparan a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las afectaciones diferenciadas que afrontan en situaciones de violencia generalizada y de desplazamiento forzado, esta Corporación fijó, particularmente en los **Autos 092 de 2008** y **009 de 2015**, criterios que deben ser tenidos en cuenta por la Administración, en el diseño e implementación de una política pública o de cualquier acción de política dirigida a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas.

12. De esta manera, en el **Auto 092 de 2008**, al analizar el componente de prevención del desplazamiento forzado, la Corte identificó diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado, esto es, “*factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres*”.

Dentro de los riesgos identificados por esta Corporación, están:

⁵⁴ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

- 1) Riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado;
- 2) Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales;
- 3) Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia;
- 4) Riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos;
- 5) Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado;
- 6) Riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional;
- 7) Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;
- 8) Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales;
- 9) Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes;
- 10) Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento⁵⁵.

Como consecuencia de la valoración jurídica y fáctica que realizó esta Corporación en su momento, la Corte ordenó al Gobierno Nacional adoptar e implementar un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, el cual debía estar diseñado e iniciar su ejecución, en un término breve en atención a la gravedad del asunto, esto es, tres (3) meses a partir de la comunicación del **Auto 092 de 2008**.

13. Por su parte, en el ámbito de la atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, esta Corporación identificó dieciocho (18) facetas de género, esto es, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y aguda a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. Estas facetas incluyen

⁵⁵ Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico II.1.

tanto: (i) “*patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas*”, como: (ii) “*problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados*”⁵⁶.

Respecto de estas facetas, y con el propósito de garantizar la atención efectiva de las mujeres víctimas de desplazamiento, en forma concomitante a la creación e implementación de los programas que respondieran a los riesgos advertidos por la Corte, el **Auto 092 de 2008** ordenó a las autoridades concernidas la incorporación, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, de dos (2) *presunciones constitucionales* que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, a saber: (i) la presunción constitucional de *vulnerabilidad acentuada* de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes de la política de atención, y la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y (ii) la presunción constitucional de *prórroga automática* de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.

Con relación a esta última presunción de prórroga automática, es necesario advertir que su incorporación en los procedimientos dispuestos para la atención de las mujeres víctimas de desplazamiento, es determinante e implica **un deber reforzado de protección en cabeza del Estado, cuando se esté ante la presencia de situaciones que impliquen una discriminación múltiple o interseccional**, esto es, “*ante situaciones donde una persona es sometida a mayores riesgos o desventajas por la confluencia de diferentes criterios sospechosos que agravan o añaden obstáculos en el ejercicio de un derecho o libertad fundamental*”⁵⁷.

14. Adicionalmente, el **Auto 098 de 2013**, al advertir diversos riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento, contra su vida, integridad y seguridad personal asociados con su condición femenina y las labores que adelantan; esta Sala Especial consideró necesario adoptar una presunción adicional de *riesgo extraordinario de género*, “*precisamente, por cuanto su condición femenina, aunada a las labores que desempeñan, las hace especialmente susceptibles de sufrir múltiples, reiterados y escalonados ataques de violencia y persecuciones*”. Las autoridades gubernamentales competentes están en la obligación de reconocer tal presunción al momento de evaluar los riesgos de las mujeres defensoras de derechos humanos en situación de desplazamiento, con el propósito de adoptar las medidas de protección pertinentes.

⁵⁶ Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico II.2.

⁵⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-754 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

15. Por otra parte, el **Auto 009 de 2015** identificó *factores contextuales y factores subjetivos* que aumentan el riesgo de violencia sexual contra las mujeres con ocasión del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia. Dentro de los primeros factores se encuentran: (i) la presencia o influencia de actores armados en los territorios sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres; y (ii) la ausencia o debilidad del Estado para prevenir la violencia sexual contra las mujeres. Los factores subjetivos, por su parte, aluden al incremento de los riesgos desde los enfoques sub-diferenciales de: (i) edad; (ii) pertenencia étnica o racial; y (iii) condición de discapacidad.

El mencionado Auto también identificó las obligaciones constitucionales derivadas del deber de *debida diligencia*⁵⁸ en la prevención, protección, atención y acceso a la justicia a favor de las mujeres sobrevivientes⁵⁹ de la violencia sexual perpetrada por actores armados⁶⁰. Esas obligaciones, de acuerdo con esta Sala Especial, son: (i) prevenir la violencia sexual en el marco de la violencia generalizada y el desplazamiento forzado; (ii) atender y proteger a sus víctimas; y (iii) garantizar la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables.

16. Esta Sala, además, estableció en esa oportunidad una presunción de la relación cercana y suficiente de un acto de violencia sexual con el conflicto armado interno, adicional a las fijadas en el año 2008; e identificó las características de la violencia sexual contra mujeres desplazadas: “(i) *Se inscribe en contextos de discriminación y violencias de género; (ii) Se ha manifestado en toda clase de actos de barbarie contra las mujeres perpetrados por los diferentes actores armados; (iii) Es susceptible también de ser perpetrada por actores no armados, principalmente aquellos pertenecientes a los círculos próximos de las mujeres en condición de desplazamiento; (iv) Tiene alta probabilidad de repetición o de generación de fenómenos de revictimización; (v) Tiene como principales zonas de ocurrencia a los departamentos y regiones periféricas del país; (vi) Tiene como principales*

⁵⁸ Consagrado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW- 142 y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres –Convención de Belem do Pará-.

⁵⁹ De conformidad con el Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, “*Es de aclarar que el término “sobreviviente” puede ser empleado también para identificar a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento interno, con el objetivo de no relegar a las mujeres a una calidad o condición perpetua de victimización, pues bajo un enfoque psicosocial se debe hacer énfasis en las capacidades de resiliencia de las mujeres, así como en la capacidad del Estado de apoyar este proceso mediante la administración de justicia, la atención, protección y reparación integral. En este orden de ideas, será frecuente encontrar en la presente providencia el uso indistinto de los términos “víctimas” y “sobrevivientes” para hacer referencia a una misma población específica que es sujeta de derechos fundamentales, y que se espera supere su condición de vulnerabilidad mediante la debida diligencia del Estado.*”

⁶⁰ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Esta Sala Especial le advirtió a la Unidad para las Víctimas que, independientemente de las características del actor armado (FARC-EP, ELN, BACRIM) que hace presencia en los territorios, lo realmente relevante a tomar en cuenta “*es la condición de vulnerabilidad a la que éstos someten a sus víctimas. De tal manera, que basta verificar esta condición para brindar la correspondiente protección constitucional y legal a las mujeres víctimas de violencia sexual. Más aun cuando la violencia sexual es causa y su vez consecuencia del desplazamiento forzado*”.

*responsables a actores armados como: los paramilitares, las guerrillas, algunos integrantes de la Fuerza Pública y los grupos posdesmovilización”*⁶¹.

17. En consideración a lo anterior, esta Sala Especial reitera y fija como criterios sustantivos para evaluar los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento: (i) la incorporación efectiva y verificable en la política pública de medidas para atender cada uno de los riesgos de género identificados, de violencia sexual y la implementación de las presunciones constitucionales relacionadas en esta providencia⁶² (*efectiva incorporación del enfoque diferencial de mujer y género*); y (ii) que dicha incorporación efectivamente se traduce en una mejora significativa y constatable en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado (*verificación objetiva del goce material y sustancial de los derechos*). Se trata, por tanto, de contar con una política pública cualificada que involucre los criterios enunciados atrás y que incida, de manera objetiva y verificable, en los derechos de esta población.

Distinción entre el cumplimiento de órdenes complejas y los niveles de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos

18. Para efectos de precisar el tipo de seguimiento que adelanta esta Corporación respecto de órdenes estructurales en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, y los niveles de cumplimiento relativos al goce efectivo de los derechos que se protegen con dicha declaratoria; esta Sala Especial considera importante **delimitar los alcances y diferenciar los efectos que tiene el cumplimiento de sus órdenes complejas como un instrumento de impulso a los deberes de la Administración, de los niveles de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos.**

19. En primer lugar, tal como lo ha señalado esta Corporación, el propósito de las órdenes complejas dictadas en el marco de fallos estructurales, es precisamente el de producir efectos en las políticas públicas, de tal manera que éstos se traduzcan en el goce efectivo de derechos que tales decisiones aspiran salvaguardar⁶³. En efecto, la definición de las órdenes complejas se ha consolidado en función de su contenido: (i) por su objeto, es decir por las acciones plurales y coordinadas que formulan; (ii) por sus destinatarios, por la multiplicidad de entidades a quienes se les convoca para ejecutarlas; y (iii) por el tiempo previsto para su ejecución, esto es por el mediano o largo plazo en el que se espera el restablecimiento de los derechos de las personas afectadas. Bajo esa óptica, a la orden compleja, se le ha dado una relación de sinonimia con los conceptos de “orden general” y “orden estructural”⁶⁴.

⁶¹ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶² A saber: (i) vulnerabilidad acentuada; (ii) prórroga automática; (iii) riesgo extraordinario de género; y (iv) proximidad entre los hechos de violencia sexual, el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

⁶³ Cfr. Corte Constitucional. Auto 097 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁴ Cfr. Corte Constitucional. Auto 548 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En esta medida, y en razón del objeto, de los destinatarios y de la temporalidad que caracteriza el contenido de las órdenes complejas que dicta esta Corporación, es probable que las autoridades compelidas por ellas respondan formalmente al contenido de la orden; sin embargo, su impacto, en términos de goce efectivo de derechos, solo podrá ser constatable en un período razonable de tiempo y a través de información objetiva que dé cuenta de ello.

Ante dicha situación, desde el punto de vista de la verificación formal, la Corte puede apreciar en la respuesta gubernamental acciones dirigidas a un *cumplimiento*, o *cumplimiento parcial*, o *incumplimiento* de lo ordenado. Esta calificación, sin embargo, no implica que esta Corporación logre establecer y dar por probado el efecto objetivo de sus órdenes complejas en términos de una mejora sustantiva en el goce efectivo de derechos de los sujetos de protección.

20. Ahora bien, para efectos de evaluar el cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos, esta Sala Especial desarrolló en el **Auto 373 de 2016** los parámetros para verificar los niveles de cumplimiento de las órdenes estructurales. En efecto, tal como lo advirtió la Sala, en la medida en la que este tipo de órdenes se insertan en dinámicas sociales, institucionales y políticas públicas más complejas, el papel del juez constitucional “*se fundamenta, en última instancia, en el nivel de cumplimiento dado a las órdenes estructurales proferidas (alto, medio, bajo o incumplimiento)*”⁶⁵.

Así, esta Corporación considera válida y útil la adopción de criterios que permitan evaluar los *grados* de cumplimiento que han alcanzado las autoridades. El propósito de este modelo es contar con criterios flexibles para valorar los avances, rezagos o retrocesos gubernamentales en el ciclo de las políticas públicas dispuestas para la garantía de derechos, sin que estos matices se pierdan ni desaparezcan como resultado de un examen que sólo tenga en cuenta el resultado alcanzado⁶⁶. Al respecto, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

*“(iv) Determinación del nivel de cumplimiento (...) (1) El nivel de cumplimiento **alto**, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y*

⁶⁵ Los niveles de cumplimiento de órdenes complejas encaminadas a la protección de los derechos fundamentales fueron tratados por la Corte Constitucional en diferentes momentos. Inicialmente, respecto de la situación de la población desplazada, estos niveles fueron fijados en el Auto 185 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; en cuanto a la protección de las personas que requieren servicios de salud, se abordaron en el Auto 226 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; respecto del estado de cosas inconstitucional declarado sobre la situación de la población privada de la libertad, fueron usados en la Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle. “*Un parámetro de resultado suele ser un parámetro lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso. En cualquier caso, se ha de contar con indicadores de goce efectivo del derecho (IGED), que aseguren medir específicamente la realización progresiva del derecho fundamental que se esté evaluando. Estos indicadores de goce efectivo deberían ser sensibles a las diferentes etapas y momentos de diseño, implementación y proceso de evaluación de la política adoptada*”.

*avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento **medio**, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento **bajo**, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) **El incumplimiento** supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanzó, o avanzó insignificadamente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho”⁶⁷.*

Este modelo de valoración sobre el cumplimiento de órdenes estructurales tiene consecuencias sobre el rol del juez constitucional y, en principio, determina la necesidad de que éste mantenga o no el seguimiento de manera excepcional respecto de la política pública dispuesta para el goce efectivo de derechos. Al respecto, esta Corporación también señaló:

*“(v) Respuesta judicial frente al nivel de cumplimiento verificado. Ahora bien, en la medida que los poderes del juez de tutela orientados a asegurar el cabal cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia, tienen por objeto asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, el nivel de cumplimiento determinará qué debe hacer el juez. En efecto, si el nivel de cumplimiento es **alto**, el juez de tutela podrá dar por cumplidas sus órdenes y por protegido el derecho, pues a la persona se le está respetando, protegiendo y garantizando su derecho. En tal caso el juez pierde la competencia, pues ésta se mantenía, justamente, hasta que estuviera superada la violación o las causas de la amenaza. En los casos en que el cumplimiento sea **medio**, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente. Si el nivel de cumplimiento es **bajo**, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque*

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera. Por supuesto, en el dramático caso del incumplimiento, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el ‘marasmo institucional’ pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales, de forma abusiva y arbitraria. En otras palabras, la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica”⁶⁸.

En suma, la verificación de los niveles de cumplimiento de órdenes estructurales dictadas para asegurar el goce efectivo de derechos, le permite a la Sala Especial complementar su labor de seguimiento a la superación del ECI declarado en el año 2004, en general, y a la efectiva protección y atención de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en particular.

21. En esta medida, la Sala Especial centrará su valoración en los niveles de cumplimiento en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas, a partir de lo ordenado en los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**, en particular sobre los criterios fijados en términos de riesgos de género, violencia sexual y presunciones constitucionales, que advierte vigentes y pertinentes en el nuevo contexto de la política pública de atención y reparación dispuesta para las víctimas del desplazamiento forzado (*ver infra sección IV*).

Esta valoración, además, se realizará sobre la base de la aplicación de los parámetros de evaluación de los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI relativo a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado que se presentan a continuación.

Parámetros para evaluar los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado

22. Con el propósito de evaluar los avances, rezagos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en particular, en el marco de la superación del ECI declarado en el 2004, en general, es necesario delimitar los parámetros que guiarán dicho ejercicio de seguimiento y evaluación.

En esta medida, los parámetros sobre los cuales se verificarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI con relación al enfoque

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

diferencial de mujer y género en la política de atención y reparación a la población desplazada, son: (a) la disposición de una política pública que incorpore los criterios mínimos de racionalidad⁶⁹ fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado; y (b) la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos.

Conviene aclarar, por tanto, que no es función de esta Sala Especial de Seguimiento valorar la adecuada o inadecuada gestión estatal. En efecto, la **Sentencia T-025 de 2004** advirtió que el juez de tutela no puede solucionar todos los problemas de capacidad institucional de la política de desplazamiento forzado, lo cual “*corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia*”.⁷⁰ Sin embargo, tal providencia aclaró que, al constatar la vulneración de derechos fundamentales, es necesario que “*la Corte adopte correctivos encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados*”.⁷¹

Mal haría, entonces, el juez constitucional en evaluar las acciones del gobierno, al margen de su impacto en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y de situaciones de violencia generalizada. En otras palabras, el proceso de valoración de los avances, rezagos o retrocesos para determinar la superación parcial o total del ECI, no se fundamenta en la confrontación de la situación fáctica de las mujeres respecto de la gestión institucional, esto es, el número de actividades reportadas por las entidades encargadas (reuniones o capacitaciones realizadas, documentos elaborados, etc.), sino que se sustenta en la verificación de la mejora ostensible de los derechos de las mujeres. Para ello, es requisito indispensable contar con información objetiva y verificable que permita apreciar dicha mejora.

a. Disposición de una política pública que incorpore los criterios mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado

23. Es claro que el seguimiento de la Corte Constitucional al proceso de superación del ECI en materia de desplazamiento forzado en Colombia no se encuentra en la misma etapa que hace trece (13) años, cuando esta Corporación profirió la **Sentencia T-025 de 2004**. En línea con lo anterior, la labor de la Sala Especial de Seguimiento a esa sentencia también se ha modificado

⁶⁹ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte señaló que los elementos mínimos de racionalidad aplicables a los programas ordenados constituyen: “(i) *indicaciones de los problemas básicos mínimos que deben abordar los programas en cuestión, y (ii) criterios constitucionales para orientar el diseño e implementación de los programas hacia la satisfacción efectiva de los derechos mínimos de la población afectada*”.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.4.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.4.

sustancialmente desde su creación en el año 2009, en tanto el Gobierno Nacional ha sido receptivo al proceso de seguimiento y ha dispuesto, en general, instrumentos de intervención para dar respuesta a los distintas problemáticas asociadas al desplazamiento forzado y a la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado, en cumplimiento de las órdenes dictadas en este proceso.

En consideración a la evolución que han tenido en estos años, tanto el problema del desplazamiento forzado, como la respuesta institucional a éste y, para procurar una actuación más efectiva de las entidades vinculadas a la superación del ECI, incluida la Corte, esta Sala Especial se detendrá en las distintas etapas de la política pública para centrarse en las necesidades y urgencias actuales del proceso de seguimiento, en aras de lograr mayor claridad para la efectiva superación del estado de anormalidad que persiste en la política de desplazamiento forzado, especialmente en lo relacionado con la protección de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento.

24. Esta Corporación ha señalado que, para avanzar progresivamente en la garantía efectiva de los derechos constitucionales, el Estado debe: (i) disponer de una política pública, generalmente plasmada en un plan; (ii) dicho plan debe estar orientado a garantizar el goce efectivo de los derechos; y (iii) el plan debe ser sensible a la participación ciudadana⁷². Por tanto, resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional, no solo la ausencia de instrumentos de intervención gubernamental sino que, pese a su existencia, “(i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”⁷³.

Sin embargo, en los casos en los que esta Corporación declara un ECI y profiere órdenes relacionadas con la disposición de instrumentos de intervención como planes o políticas, es posible que, al evaluar el cumplimiento de la sentencia la Corte concluya que el plan existe o que, incluso, ha iniciado su ejecución. El asunto es que ni el diseño ni la efectiva implementación de la política en mención de manera aislada o en sí mismos, pueden dar cuenta de la garantía del derecho y, por tanto, no son medios conducentes ni definitivos para valorar la superación del ECI.

Así lo ha señalado esta Sala Especial en otras oportunidades:

“La mera demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o el diseño y ejecución parcial de políticas públicas, no constituye en modo alguno un motivo o una razón concluyente

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 5.5.2.

*para dar por superado el estado de cosas inconstitucional. Estos hechos pueden ser relevantes en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos, pero no son per se un criterio para dar por terminado el proceso judicial*⁷⁴.

25. Ahora bien, la aplicación de este parámetro de evaluación de los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI, respecto de la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en razón al impacto desproporcionado que éste tiene sobre ellas, esta Corporación advirtió la **necesidad de que la política sea además cualificada**, esto es, que cumpla con unos criterios mínimos de racionalidad para prevenir o contrarrestar los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado; y que, a su vez, dé cuenta de una adecuada incorporación de las presunciones constitucionales que las ampara.

Dentro de los elementos mínimos de racionalidad que debe observar la política, a juicio de esta Corporación, están: (i) especificidad individual del Programa; (ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; (iii) cronograma acelerado de implementación; (iv) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (v) cobertura material suficiente; (vi) garantías de continuidad hacia el futuro; (vii) adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales; (viii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (ix) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; (x) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; (xi) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada; (xii) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; (xiii) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma; (xiv) apropiación nacional y autonomía; y (xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional⁷⁵.

26. En esta medida, y bajo el parámetro aquí descrito, la evaluación sobre la disposición de una política pública que responda a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, requiere que el Estado, no solo demuestre la existencia formal de una política pública, sino que ésta sea cualificada. Esto implica que la política cumpla con los criterios mínimos de racionalidad reiterados por esta Corporación y, además, que dé cuenta, de forma objetiva y cierta, del impacto que ésta tiene en la eliminación de riesgos de género, advertidos en los **Autos 092 de 2008 y 009 de 2015**, y de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales de forma tal que

⁷⁴ Corte Constitucional. Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁵ Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico V.B.1.3.

asegure el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas.

b. Disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos

27. La Corte Constitucional, desde el momento que profirió la **Sentencia T-025 de 2004**, y al referirse sobre el diseño y desarrollo reglamentario de la política pública, advirtió que “[n]o se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. No existen prioridades e indicadores claros”⁷⁶. Este vacío de información ha sido advertido en diferentes momentos del seguimiento que adelanta esta Sala Especial⁷⁷.

Sumado a este parámetro de evaluación, el **Auto 373 de 2016** incorporó la definición de umbrales que deben satisfacer las autoridades responsables, en el respectivo derecho y componente de la política de atención y reparación a la población víctima de desplazamiento, para efectos de determinar cuándo se entiende superado el ECI.

Sobre el particular, con ocasión de la reiteración del ECI en materia penitenciaria y carcelaria declarado en la **Sentencia T-388 de 2013**, la **Sentencia T-762 de 2015** aclaró:

“[Q]ue el ECI no puede superarse en virtud de la mera gestión administrativa para lograr su levantamiento, y que los avances en cuanto a la disposición de recursos o a la armonización de las instituciones, entre otros tantos, serán valorados en su calidad de medios para alcanzar el fin propuesto: el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad. Implica ello que no pueda pretenderse que el seguimiento se concentre en medios y no en resultados, como corresponde”⁷⁸.

Así, en tanto el ECI no se supera por la mera gestión administrativa, el seguimiento debe atender a resultados y, en el proceso de seguimiento, éstos se evalúan en términos de goce efectivo de derechos. En esta medida, advirtió la necesidad de establecer *metas* que deben dar cuenta de los avances en la protección de los derechos implicados y no de las actividades y gestiones diseñadas para lograrlo.

De esta manera, establecer umbrales de cumplimiento le permite a esta Sala Especial valorar la superación o la persistencia del ECI a partir de objetivos

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Fundamento jurídico 6.3.1.1.

⁷⁷ *Cfr.* Corte Constitucional. Auto 185 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 178 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 218 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 116 de 2008 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y Auto 266 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 115.

concretos que trascienden el cumplimiento de las órdenes, tanto de la **Sentencia T-025 de 2004** como de sus posteriores autos de cumplimiento. Esta distinción entre seguimiento por órdenes y por objetivos se fundamenta en que “*el nivel de cumplimiento o incumplimiento a las órdenes no refleja de manera directa la constitucionalidad de la situación que atraviesa la población destinataria de las mismas*”⁷⁹. En tal sentido, “*la superación del ECI constituye una meta cuyo alcance depende, más que del cumplimiento de las órdenes proferidas en [la] sentencia, en la consecución de los fines propuestos*”⁸⁰. Lo anterior, sugiere entonces que la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o de políticas públicas o el simple paso del tiempo, “*no son criterios concluyentes, por sí mismos, para dar por superado el ECI*”⁸¹.

28. Así las cosas, la superación del ECI depende de los criterios y umbrales que determina la misma Corte Constitucional con el apoyo de grupos especializados que nutren su trabajo. En todo caso, esta Corporación ha reiterado que, si bien el propósito de toda declaratoria de un estado de cosas contrario a la Constitución es responder a las causas que le dieron origen, la gestión y las medidas adoptadas por las autoridades responsables en cumplimiento de la sentencia que declaró el ECI, adquieren relevancia en tanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos implicados en tal declaratoria⁸². Sin embargo, esta Sala Especial también precisó que, “*la consideración del goce efectivo de los derechos de la población desplazada como el criterio central para evaluar la superación del ECI no quiere decir que su levantamiento implique que todos los derechos de esa población deban ser satisfechos de forma concomitante hasta su máximo desarrollo posible*”⁸³, de ahí la utilidad de los umbrales que esta misma Sala fija en sus pronunciamientos.

Sin embargo, a la fecha de este pronunciamiento, y tal como lo advirtieron la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y el propio Gobierno Nacional, no se cuenta con información suficiente que le permita establecer una *línea base* sobre la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento, ni se cuenta con todas las fuentes de información requeridas para realizar un ejercicio de evaluación a través del cual sea posible establecer que la política adoptada, contrarresta los riesgos de género y la violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento.

En consideración a lo anterior, en lo relativo al enfoque diferencial de género, la ausencia de información objetiva ubica el proceso de seguimiento en una etapa incluso anterior a la evaluación de superación del ECI realizada en el **Auto 373 de 2016** que impide la fijación de umbrales de cumplimiento. Por tal motivo, esta Sala ordenará la adopción de las medidas que sean necesarias para

⁷⁹ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral 1.4.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸¹ Corte Constitucional. Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸² Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas. Fundamento jurídico 26.

⁸³ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas.

superar este vacío, tal como se valorará más adelante (*ver infra sección IV*).

Condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública por la persistencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales

29. Finalmente, esta Sala considera necesario reiterar lo establecido por el **Auto 373 de 2016**, respecto de las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política, dada la persistencia de *bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales* que impiden el goce efectivo de derechos por parte de esta población.

Conforme fue señalado desde el mismo momento que se profirió la **Sentencia T-025 de 2004**, y retomado en el **Auto 373 de 2016**, la intervención del juez constitucional en política pública no puede darse ante cualquier falla de la política, ni puede el juez solucionar todas las dificultades que ésta enfrenta⁸⁴, pues tal postura implicaría que su labor se extendiera en el tiempo de manera indefinida⁸⁵. Así, en el referido Auto, esta Sala señaló que:

*“[l]a labor del control judicial a una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, por lo tanto, ‘no busca suplantarse las funciones y labores de las entidades estatales, pretende encauzarlas cuando han demostrado fallas o defectos graves’. Por lo tanto, cuando las fallas y el desconocimiento de los derechos puedan considerarse tan solo esporádicos, en la medida en la que puedan servirse de los mecanismos habituales, constitucionales y legales de protección, no hace falta que la Corte mantenga la intervención en la materia”*⁸⁶.

En efecto, esta Sala Especial de Seguimiento reconoció el carácter excepcional y residual que tiene la intervención del juez constitucional en las políticas públicas dispuestas para la satisfacción de derechos fundamentales; pero también estableció que dicha intervención se justifica respecto de situaciones complejas derivadas de la presencia de *bloqueos institucionales* o de *prácticas inconstitucionales*, las cuales no reciben una adecuada ni oportuna respuesta por parte de las autoridades concernidas, pese a que dichas situaciones implican una masiva y sistemática vulneración de los derechos fundamentales⁸⁷.

⁸⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.4.

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle. “Una política pública, en estricto sentido, no logra solucionar y resolver de forma definitiva los problemas a los cuáles está dirigida. Por tanto, es obvio el cumplimiento de una orden compleja no puede someterse a que se verifique el utópico momento en el cual todo esté arreglado. Si el juez tuviera que esperar a que el servicio de agua estuviera plenamente garantizado, los derechos de la población reclusa absolutamente garantizados o los programas y planes de salud estuvieran perfectamente concebidos, el control judicial terminaría, irremediablemente, extendiéndose de forma indefinida en el tiempo”.

⁸⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁷ Cfr. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

Ahora bien, con el ánimo de concretar y focalizar el seguimiento precisamente a esas situaciones complejas que provocan una masiva y sistemática vulneración de derechos fundamentales, conviene reiterar la distinción hecha en el **Auto 373 de 2016** sobre los conceptos de *bloqueo institucional* y *práctica inconstitucional*. Esta diferenciación implica que el seguimiento que adelanta esta Corporación se centre además en la identificación de estos obstáculos, con el fin de adoptar las medidas necesarias para *desbloquear* la política pública e impulsar, con ello, el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, especialmente, de las mujeres víctimas.

En primer lugar, conforme lo estableció esta Sala Especial en el **Auto 373 de 2016**, el *bloqueo institucional* es producto de la deficiencia o de la ausencia de políticas públicas para atender la faceta prestacional de los derechos fundamentales, situación que impide su protección efectiva, tanto en el corto como en el largo plazo.

En el caso de la deficiencia de las políticas públicas, la vulneración de derechos se origina en el fracaso de las medidas institucionales dispuestas por el Estado para responder a sus deberes constitucionales con relación a tales derechos. Ya sea por un problema de diseño institucional, de falta de recursos o por hechos no previstos en la etapa de diseño, lo cierto es que la respuesta del Estado ha sido insuficiente o inadecuada. El bloqueo también puede ocurrir por la inexistencia de planes o políticas para atender los derechos afectados⁸⁸.

Mientras el bloqueo institucional se mantenga, persistirá a su vez la vulneración de derechos, razón por la cual es deber de la Corte Constitucional destrabar esta situación de estancamiento o anquilosamiento que ha permanecido inmune durante mucho tiempo a otros mecanismos de corrección y, ante la cual, mal haría el juez constitucional en permanecer inmóvil⁸⁹.

Ahora bien, en el citado Auto, esta Sala también advirtió que no cualquier falla administrativa o cualquier problema de política pública constituyen un bloqueo institucional. De ahí la importancia de reconocer las *prácticas inconstitucionales*, es decir, situaciones que, *de facto*, en la interpretación y ejecución que hacen los operadores de una determinada política en su

⁸⁸ Cfr. Sentencia T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁹ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004. Esta situación también ha sido denominada por la jurisprudencia constitucional como una situación de ‘marasmo institucional’. Este escenario de parálisis de la administración se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas. Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones que generan una situación de parálisis institucional.”

implementación, resultan lesivas de los derechos de sus beneficiarios. En tal sentido, las prácticas inconstitucionales implican una carga adicional para que las poblaciones más vulnerables accedan a los medios para garantizar el goce efectivo de sus derechos y, en últimas, pueden ser la manifestación de un bloqueo institucional, pero en sí mismas no lo son.

Así las cosas, en el seguimiento a la superación de un ECI, el juez constitucional debe distinguir, por un lado, la persistencia de los *bloqueos institucionales*, ante los cuales no es posible de forma alguna declarar la superación del ECI y, por lo cual, se requiere su intervención urgente para asegurar la protección de los derechos constitucionales; y, por otro lado, la presencia de *prácticas inconstitucionales* que, si bien pueden ser síntomas de una situación de bloqueo, justifican la intervención del juez constitucional solo ante la presencia de situaciones de invisibilidad de la población objeto de atención por parte de la Administración, o por un trato discriminatorio al que sea sometida⁹⁰; lo que, en últimas, se traduce en un déficit de protección injustificado de un importante segmento de la población⁹¹.

III. Situación fáctica actual de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en razón a los riesgos que aún enfrentan con ocasión del conflicto armado y el desplazamiento forzado

30. Con corte al 1º de diciembre de 2017, el Registro Único de Víctimas (RUV) reporta un total de 3.736.800 mujeres víctimas de desplazamiento forzado, lo que representa el 51% del total de la población desplazada⁹² y el 90,9% del total de mujeres víctimas del conflicto armado en el país⁹³. De acuerdo con el Gobierno Nacional, para el año 2016 esta cifra era de 3.648.999, de las cuales 9.198 mujeres sufrieron nuevos hechos victimizantes en ese mismo año⁹⁴. Por su parte, el RUV también da cuenta de un total de 21.794 mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, para el mismo corte de 2017.

Las cifras oficiales con las que dispone el Gobierno Nacional, dan cuenta del impacto que tuvo en su momento el conflicto armado y el desplazamiento forzado, y de la violencia que hoy se ejerce en el escenario del posconflicto, sobre la vida e integridad de las mujeres en Colombia. En efecto, en el diagnóstico del Documento CONPES 3784 de 2013, el cual fue presentado como respuesta del Gobierno Nacional “*al impacto diferencial y*

⁹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Auto 119 del 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sección IV.

⁹¹ Ante la situación de “*déficit de protección*” de las personas no incluidas en el registro, analizada en el Auto 119 de 2013, las personas desplazadas comenzaron a interponer acciones de tutela mediante las cuales accedieron a la garantía del derecho a la inscripción en ese instrumento. Ver, por ejemplo, las sentencias T-006 de 2014 M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo; T-692 de 2014 M.P. Gabriel Mendoza; T-689 de 2014 M.P. Martha Victoria Sáchica.

⁹² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017). Red Nacional de Información, tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. De conformidad con el RUV, el número histórico de personas desplazadas en el país es de 7.325.975.

⁹³ El total de mujeres víctimas del conflicto armado, incluidas en el RUV por diferentes hechos victimizantes, asciende a 4.106.483, con corte al 1º de diciembre de 2017.

⁹⁴ Informe Anual del Gobierno Nacional en respuesta al numeral (ii) de la orden primera del Auto del 11 de marzo de 2014. 8 de agosto de 2017. p. 118 y ss.

desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres”, se advierte que:

“Existen escenarios y situaciones que ponen a las mujeres en situaciones de vulnerabilidad y que en su conjunto permiten observar los impactos desproporcionados del conflicto armado sobre sus vidas, entre los que se destacan: i) desplazamiento forzado y despojo de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada la relación histórica de las mujeres con la propiedad y el territorio, y las afectaciones que sufren las niñas y adolescentes huérfanas en situaciones de abandono de tierras y/o despojo; ii) persecución, amenaza, tortura, desaparición forzada y asesinato como estrategia de control coercitivo del comportamiento público y privado por parte de los GAOML; iii) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; iv) reclutamiento forzado de ellas o sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas, tratos degradantes, extorsiones; y v) violencia sexual que incluye los riesgos asociados con la explotación o esclavización por parte de los actores armados ilegales para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales”⁹⁵.

31. Por su parte, la Defensoría del Pueblo⁹⁶, al analizar la situación de riesgos que enfrentaban las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, especialmente en algunas zonas del país en el año 2015, advirtió: (i) la persistencia de actos de violencia sexual contra las mujeres víctimas de desplazamiento forzado que contrasta con la ausencia de atención psicosocial por parte del Estado, particularmente en el departamento del Chocó⁹⁷, en el municipio de Buenaventura (Valle del Cauca)⁹⁸, y en la subregión de la costa pacífica caucana (Guapi, Timbiquí y López de Micay)⁹⁹; (ii) la persistencia de violencias de

⁹⁵ Documento CONPES 3784 de 2013. “Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”. p. 18.

⁹⁶ Defensoría del Pueblo. Informe de Seguimiento a los Riesgos para las Mujeres en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. 11 de marzo de 2016.

⁹⁷ La Defensoría informó que, en el año 2015, atendió treinta y un (31) casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, ligados con la minería, la mayoría de estos en corregimientos cercanos a Quibdó, en el municipio de Atrato, Vigía del Fuerte (Antioquia) y el Río Bebará. Así mismo, advirtió que: “la atención psicosocial está quedando limitada a las acciones realizadas la Unidad de víctimas, en donde no es posible contar con un proceso continuo, prolongado en el tiempo, que permita un restablecimiento profundo de las afectaciones generadas a nivel emocional”.

⁹⁸ la Defensoría del Pueblo informó que, en el periodo entre enero de 2013 y diciembre de 2015 acompañó 114 casos que generaron 279 acciones defensoriales. Para el año 2015, el mayor número de atenciones se relacionan estuvo relacionado con la violencia sexual en el marco del conflicto armado (44%), seguido de las Violencias Basadas en Género (violencia física, psicológica, sexual fuera del conflicto armado, económica y/o patrimonial).

⁹⁹ Informó la Defensoría que, para el año 2015, según reporte de la Secretaría de Salud del departamento del Cauca, en los tres municipios de la costa caucana, se registraron 50 casos de violencia basada en género, en su mayoría correspondientes a abuso sexual (21 casos) y violencia física contra la mujer (18 casos).

género por la labor de liderazgo que ejercen las mujeres en el departamento del Caquetá¹⁰⁰ y como reclamantes de tierras en el departamento de Córdoba¹⁰¹; (iii) los riesgos de desintegración de los grupos familiares y redes de apoyo de las adultas mayores víctimas de desplazamiento en la subregión de Montes de María en Bolívar y Sucre¹⁰²; (iv) las violencias de género registradas por la presencia de actores armados en el departamento de Norte de Santander¹⁰³; (v) la persistencia de riesgos, amenazas, y violencia de género por el rol de jefatura femenina del hogar en el departamento de Santander¹⁰⁴; y (vi) la persistencia de riesgos acentuados por la discriminación para mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá¹⁰⁵.

Por otra parte, la misma Defensoría del Pueblo alertó que *“en el lapso de catorce meses comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017, se han registrado 156 homicidios contra los líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos (...). // En el caso de las mujeres líderes, los ataques contra ellas revisten especial gravedad, pues además buscan humillarlas y generar un escarmiento frente a la comunidad, al atentar contra su integridad física y psicológica, conculcando su derecho al honor, intimidad y pudor, a través de violaciones y atropellos sexuales contra ellas, sus hijas u otras mujeres de su entorno familiar.”*¹⁰⁶.

32. Ahora bien, las cifras sobre la violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado muestran un panorama preocupante para las mujeres¹⁰⁷. Según el Observatorio de Memoria y Conflicto (en adelante OMC) del Centro Nacional de Memoria Histórica (en adelante CNMH), desde el año 1958 y con

¹⁰⁰ Señala la Defensoría que en el año 2015 conoció de cinco (5) casos de amenazas contra lideresas y funcionarias públicas en el departamento del Caquetá, con el agravante que, pese a haber sido publicitado, el Decreto del Plan de Garantías para lideresas y Defensoras de Derechos Humanos nunca fue expedido ni menos ha sido implementado.

¹⁰¹ La Defensoría tuvo conocimiento de nueve (9) mujeres líderes comunitarias que fueron víctimas de amenazas y/o violencias de género a raíz de su participación en procesos de restitución de tierras, incluso, dos (2) de ellas miembros de la Mesa Departamental para la participación efectiva de víctimas.

¹⁰² La Defensoría también manifestó que se seguían presentando al menos dos de las formas de victimización advertidas por la Corte, esto es: (i) persiste la afectación psicológica de las mujeres adultas; y (ii) la respuesta que da el Estado sigue siendo insuficiente.

¹⁰³ Entre abril de 2015 y enero de 2016, la Defensoría atendió en el Catatumbo *“82 casos de violencia de género en el conflicto armado, de estos 75 corresponden a mujeres heterosexuales, 5 a mujeres lesbianas, 2 a mujeres trans y 1 a un hombre gay”*.

¹⁰⁴ Señaló la Defensoría que identificó situaciones de inequidad para el acceso al trabajo y el logro de una calidad de vida digna, lo que se incrementa cuando se trata de mujeres víctimas de desplazamiento cabeza de familia.

¹⁰⁵ Manifestó la Defensoría que el enfoque de género y étnico convirtió en un discurso que se encuentra en los lineamientos orientadores de los procesos de cada entidad, pero los funcionarios y funcionarias, más allá de usar un lenguaje políticamente correcto sobre la igualdad, no lo aplican en su actuar.

¹⁰⁶ Defensoría del Pueblo. Informe Especial de Riesgo: *“Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos humanos”*. Bogotá, 30 de marzo de 2017.

¹⁰⁷ El Centro Nacional de Memoria Histórica entiende la violencia sexual como *“una modalidad de violencia de género, que se constituye en un ejercicio de dominación y poder ejercido violenta y arbitrariamente a través de la imposición de realizar o presenciar actos sexuales en contra de la voluntad de una persona. No se considera propia de instintos desenfrenados inherentes de la masculinidad, ni de una patología que obedece a la conducta individual, sino a una forma de violencia de género utilizada por los perpetradores para expresar control sobre un territorio-población y ‘sobre el cuerpo del otro como anexo a ese territorio’ (Segato, 2013, página 20)”*. Centro Nacional de Memoria Histórica. La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado, noviembre de 2017, p. 21.

corte al veinte (20) de septiembre de 2017, 15.076 personas sufrieron delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado, de ellas, el 91,6% son mujeres¹⁰⁸. La cifra es más alta aún en el RUV, el cual indica que, a diciembre de 2017, 24.284 personas han sido víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual y, de ellas, 21.794, que corresponde al 89,7%, son mujeres¹⁰⁹.

El informe del OMC, además, asegura que la violencia sexual ha sido ejercida de manera ininterrumpida con puntos de mayor intensidad a lo largo del periodo, lo que muestra que, pese a que se trata de delitos que permanecen ampliamente subregistrados¹¹⁰, responden a los patrones fácticos identificados por esta Sala Especial¹¹¹ y a la forma en que, tales delitos, fueron cometidos por todos los actores del conflicto armado como una “*práctica habitual, extendida, sistemática e invisible*”¹¹².

33. En similar sentido, la Mesa de Seguimiento a los **Autos 092 y 009 –Anexos Reservados–**, que agrupa a distintas organizaciones de la sociedad civil, ha emitido seis (6) informes del cumplimiento con relación al primer Auto y un informe del segundo, en los cuales se refiere, específicamente, a los casos implicados en tales anexos¹¹³. En tal sentido, advirtió el alto nivel de impunidad que, a partir de la información que registra la Mesa, supera el 97% de los

¹⁰⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica. La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado, noviembre de 2017, p. 25

¹⁰⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017). Red Nacional de Información, tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>.

¹¹⁰ Según el “Diagnóstico sobre factores de la violencia estructural de género asociados a la violencia sexual”, “el subregistro de los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado, reiterado por las organizaciones de mujeres consultadas, no solo ha impedido visibilizar la magnitud de su ocurrencia sino también determinar su gravedad respecto de las afectaciones a la población civil. Según las organizaciones no gubernamentales de mujeres y de derechos humanos las poblaciones con mayor impacto en el conflicto armado en Colombia han sido la campesina, indígena y afrodescendiente (Corporación Sisma Mujer, 2007)” Diagnóstico sobre factores de la violencia estructural de género asociados a la violencia sexual, Ministerio del Interior, Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, enero de 2016, p. 105.

¹¹¹ Los patrones fácticos que identificó el Auto 092 de 2008 son: (i) la ejecución de actos de violencia sexual como parte integrante de las operaciones violentas de mayor envergadura; (ii) acciones ejecutadas individualmente por los miembros de todos los grupos armados con diversos fines, tales como: amedrentamiento de la población, retaliaciones y venganzas, estrategia de avance y control territorial, obtención de información o de simple ferocidad; (iii) violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas con un miembro o colaborador de alguno de los actores legales e ilegales; (iv) la comisión de diversos crímenes de índole sexual en el marco del reclutamiento forzado de niñas y mujeres; (v) violaciones y abusos sexuales por parte de los miembros de los grupos armados para obtener su propio placer sexual, o contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales o se niegan a su explotación; (vi) actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales, desnudez pública forzosa, o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la Ley; (vii) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de las organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión o silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (viii) prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles perpetradas por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la Ley, principalmente los paramilitares y las guerrillas; y (ix) la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de las guerrillas o los grupos paramilitares. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹² Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹³ La UARIV ha adelantado una labor de identificación y reporta un universo de 1.190 mujeres reconocidas en los Autos y los anexos reservados, de las cuales, se pudo establecer la ubicación de 1.103. Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 82.

casos¹¹⁴. Por su parte, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas a través de sus representantes en la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, también manifestó su preocupación por el escaso avance en las garantías de los derechos de las víctimas de violencia sexual, especialmente con relación a su rehabilitación psicosocial¹¹⁵.

Tal Comisión, además, recogió recientemente algunas preocupaciones de los delegados y delegadas de víctimas del hecho victimizante de violencia sexual¹¹⁶. Algunas de ellas son:

- i. Falta de información y de disposición de los servidores públicos para atender de manera digna y respetuosa a las víctimas de violencia sexual, lo cual puede dar lugar a estigmatización y revictimización;
- ii. Falta de espacios adecuados para su proceso de declaración y registro;
- iii. Falta de una adecuada medición de la situación de vulnerabilidad que pueda fundamentar la suspensión definitiva o la reducción de la ayuda humanitaria;
- iv. Demoras en la contratación de los operadores territoriales del PAPSIVI;
- y
- v. Falta de participación efectiva de las víctimas en programas relacionados con violencia sexual.

Así las cosas, en lo relativo a la prevención, atención, asistencia y reparación a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado, las autoridades competentes no han logrado demostrar avances significativos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas, tanto de aquellas incluidas en los casos de los anexos reservados, como del resto de mujeres que han sufrido estos hechos o que están en riesgo de sufrírselos.

34. Ahora bien, a la luz de los criterios reiterados¹¹⁷ y de los parámetros fijados¹¹⁸ en la sección anterior, esta Sala Especial pasa a evaluar la respuesta gubernamental con relación a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. En aquellos casos donde identifique la persistencia de *bloques institucionales* o *prácticas inconstitucionales* en los términos descritos atrás, esta Corporación mantendrá su competencia y proferirá, en consecuencia, las órdenes necesarias para

¹¹⁴ Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017 p. 81

¹¹⁵ Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p.81

¹¹⁶ Información obtenida en el Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género, 14 de agosto de 2017. Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 88.

¹¹⁷ Tal como se advirtió en la Sección I, los criterios son: los riesgos de género, la violencia sexual y las presunciones constitucionales que amparan a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional.

¹¹⁸ Los parámetros ya mencionados son: i) la disposición de una política pública que incorpore los criterios mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado; y ii) la disposición de información objetiva e instrumentos de medición que permitan la definición de umbrales de cumplimiento.

superar tal situación o direccionará lo pertinente a los organismos de control, a pesar de que se hayan logrado niveles aceptables en el cumplimiento formal de sus órdenes estructurales.

IV. Niveles de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015

Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 092 de 2008

35. En el **Auto 092 de 2008**, esta Corporación adoptó una serie de medidas orientadas a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado, para lo cual le ordenó al Gobierno Nacional: (i) la creación de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado; (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas¹¹⁹; (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país¹²⁰; y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano¹²¹.

En relación con estas órdenes, el Gobierno Nacional, en respuesta a la solicitud de información del **Auto 443 de 2015**, solicitó expresamente a esta Sala Especial de Seguimiento que reconociera que *“el Documento CONPES 3784 de 2013 y la Ley 1448 de 2011 contribuyen a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia y reparación integral, también facilitan la incorporación del enfoque diferencial en la política pública de población en situación de desplazamiento y, finalmente, se erigen como la base esencial para el restablecimiento y aseguramiento de los derechos de referidas mujeres, cuya implementación, tiene la potencialidad de responder asertivamente frente a las graves y particulares manifestaciones y riesgos de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado que fueron identificadas por la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015”*.

36. En primer lugar, con relación a la orden de diseño de los trece (13)

¹¹⁹ Presunciones de: (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas.

¹²⁰ Ver Anexo II del Auto 092 de 2008.

¹²¹ El Auto 092 de 2008, en su orden segunda, dispuso el traslado de información de 183 casos de violencia sexual a la Fiscalía General (Anexo I Auto 092 de 2008); sobre los cuales posteriormente, mediante Auto 009 de 2015, realizó un nuevo seguimiento al cumplimiento de dicha orden del Auto de 2008, dando traslado de 435 casos adicionales de violencia sexual registrados por la Sala Especial. Por esta razón, en esta sección no se verificará el nivel de cumplimiento de esta orden, por cuanto dicho ejercicio se precisará en la valoración del cumplimiento del Auto 009 de 2015. (Ver *infra*, fundamentos 47 y ss.)

programas para colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública, el Gobierno Nacional manifestó que el Documento CONPES 3784 de 2013, era el instrumento que daba cuenta de la efectiva incorporación del enfoque de género en la política pública de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto los riesgos de género en el marco del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado, identificadas por la Corte en el **Auto 092 de 2008** fueron tomados como base para la construcción del árbol de problemas de dicho documento de política.

En lo relacionado con la ejecución de las acciones previstas en el CONPES, el Gobierno reportó inicialmente un avance del 58% con corte al 31 de mayo de 2015¹²², pese a que estaba previsto que dichas acciones concluyeran el 31 de diciembre del mismo año (vigencia del CONPES). Posteriormente, en el informe final de seguimiento a este documento de política, presentado por el Gobierno Nacional un año y medio después de concluida la vigencia de las doscientas veintitrés (223) acciones contenidas en dicho instrumento, se reportó un avance del “85% de acciones cumplidas al 100%, el 3% de acciones tuvo avances importantes entre 80-99%, mientras que un 9% del total de acciones restantes tuvo avances inferiores al 80% de cumplimiento, y otro 3% no presentó reporte”¹²³.

Adicionalmente, el Gobierno informó acerca de las medidas de implementación del CONPES en el nivel territorial, mediante la disposición de herramientas de socialización¹²⁴; la inclusión de preguntas con enfoque de género en el instrumento denominado *Tablero PAT* (Plan de Acción Territorial), para orientar el proceso de planeación local; la inclusión del enfoque de género como criterio de priorización del mecanismo de cofinanciación de proyectos de inversión en el nivel territorial; y la modificación del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en Materia de Prevención, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas (RUSICST), para incluir preguntas con enfoque de género.

En el informe del Gobierno Nacional también se presentaron los recursos destinados y efectivamente ejecutados por las entidades concernidas en el Plan de Acción del CONPES 3784 de 2013, los cuales ascendieron a 5.6 billones de pesos al cierre de la vigencia de este instrumento. Además, se informó sobre la formulación y/o actualización de 92 Planes Integrales de Prevención y Protección de Derechos Humanos (PIPP); los reportes semestrales de la ejecución del CONPES; la programación de una evaluación sobre la política de mujeres víctimas para el año 2016; y el reporte de mujeres víctimas de

¹²² Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Octubre de 2015

¹²³ Departamento Nacional de Planeación. Informe Final de Seguimiento al Documento CONPES 3784 de 2013. Julio de 2017.

¹²⁴ El Gobierno informó sobre la socialización de la cartilla de “*Lineamientos sobre enfoque de género, derechos humanos de las mujeres, orientación sexual e identidades de género*”, la cual brinda orientaciones a las entidades territoriales sobre la importancia de incorporar el de género en los instrumentos de planificación, en especial en el Plan de Acción Territorial (PAT).

desplazamiento, beneficiarias de las acciones del CONPES 3784¹²⁵ y de estrategias complementarias a éste¹²⁶.

37. En segundo lugar, con relación a los avances en la aplicación de las presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada¹²⁷, el Gobierno Nacional informó los resultados alcanzados en la incorporación de dichas presunciones en la política, por parte de: (i) los Subcomités del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); (ii) la Unidad para las Víctimas; (iii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (iv) el Ministerio de Educación Nacional y, finalmente, (v) el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Respecto de las instancias de coordinación interinstitucional, el Gobierno informó sobre la constitución de la Mesa Técnica del CONPES 3784 de 2013 Mujer Víctimas, la cual hace parte del Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial y es liderado por el Grupo de Mujer y Género de la Unidad para las Víctimas, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y son responsables de orientar técnicamente la incorporación del enfoque de género en la política pública.

El Gobierno manifestó además que la presunción constitucional de prórroga automática fue incorporada en la labor de la Unidad para las Víctimas a través de la Resolución No. 1956 de 2012¹²⁸. En ella se determinan los criterios para la entrega de atención humanitaria a la población desplazada de manera prioritaria para las personas que se encuentren en las siguientes categorías: (i) niños, niñas y adolescentes; (ii) personas mayores; (iii) discapacidad; (iv) enfermedades crónicas; y (v) personas con incapacidades médicas. Sin embargo, también advirtió que estas disposiciones fueron modificadas e incorporadas en el Decreto 1084 de 2015¹²⁹, con relación al concepto de medición de carencias¹³⁰.

¹²⁵ En el Anexo 1 de la respuesta del Gobierno al Auto 443 de 2015, se desagrega el número total de mujeres beneficiarias de las acciones previstas en el CONPES, por cada una de las actividades y cada una de las entidades responsables de su ejecución, lo cual impide contar con una cifra acumulativa del número de mujeres beneficiarias.

¹²⁶ En el Anexo 2 de la respuesta del Gobierno al Auto 443 de 2015, se relaciona el número total de mujeres beneficiarias de estrategias complementarias, de manera desagregada por el tipo de actividad y entidad responsable, de lo cual puede identificarse un total de 3.434 registros de beneficiarias. Sin embargo, dada la presentación del anexo, no es posible determinar si se trata de beneficiarias diferentes en cada actividad, o si una misma persona es beneficiaria de varias actividades, e incluso varias actividades no aplica el cálculo de beneficiarias o simplemente no se informa de ello.

¹²⁷ Presunciones de: (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas.

¹²⁸ “Por la cual se dicta el procedimiento para la solicitud y el trámite prioritario para la entrega de la atención humanitaria de transición para las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en condición de extrema vulnerabilidad”.

¹²⁹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

¹³⁰ El artículo 2.2.6.5.4.1. del Decreto 1084 de 2015 establece: “Definición de carencias en la atención humanitaria. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, definirá mediante resolución, las condiciones constitutivas de carencias graves y leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación”.

Igualmente, sobre la incorporación de la presunción de prórroga automática en la política, específicamente respecto de la oferta de ayuda humanitaria de transición a cargo del ICBF, el Gobierno informó que ésta se concentra en el “*Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados*”, el cual funciona por demanda. En este programa, el porcentaje de mujeres solicitantes y atendidas es superior al 60% del total de la población que accede a éste.

Ahora bien, con relación a la incorporación de la presunción de vulnerabilidad acentuada, en el caso del Ministerio de Educación, el Gobierno informó que su oferta se concentra en: (i) el Programa Nacional de Alfabetización, con una vinculación al programa de 34.119 mujeres víctimas del conflicto mayores de 15 años a 2015; (ii) los Planes Escolares para la Gestión del Riesgo; (iii) la implementación de Modelos Educativos Flexibles, con un total de 227.055 mujeres víctimas atendidas con corte al 31 de diciembre de 2014; y (iv) el Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior, con un total de 1.010 mujeres beneficiarias en el año 2015.

En aplicación de esta misma presunción, y respecto de las estrategias lideradas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Gobierno informó sobre: (i) las Unidades Móviles de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado, que registraron un total de 24.522 mujeres atendidas dentro del lapso comprendido entre abril de 2013 y octubre de 2015, de las cuales 4.982 declararon el hecho victimizante del desplazamiento forzado; y (ii) la Estrategia de Acceso a la Justicia a Jóvenes y Mujeres Sobrevivientes de Violencia Basada en Género en el Marco del Conflicto Armado, a través de la cual fueron atendidas entre noviembre de 2013 y junio de 2015 un total de 998 mujeres, de las cuales 934 formularon denuncias ante la Fiscalía y 881 declararon ante el Ministerio Público, por los hechos de violencia sexual¹³¹.

En definitiva, las presunciones constitucionales referidas a: (i) la vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de acceder los distintos componentes de la política; y (ii) la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, de conformidad con la información presentada por el Gobierno Nacional, fueron incorporadas a la política pública en esta materia a través de diferentes herramientas de caracterización y priorización de las mujeres víctimas de desplazamiento, construidas en espacios interinstitucionales de coordinación, y reflejadas en el acceso a la oferta dispuesta por las entidades del SNARIV.

38. En tercer lugar, respecto de los avances en la protección y atención concreta a seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, el Gobierno Nacional, en su informe de respuesta al **Auto 443 de 2015** advirtió que, del listado de mujeres contenidas en el **Auto 092 de 2008**, lograron identificar 591 casos incluidos en

¹³¹ Cifras no acumulativas, en la medida que varias de las mujeres denunciaban los hechos ante la Fiscalía y, de forma simultánea, acudían ante el Ministerio Público a rendir su declaración como víctimas del conflicto armado.

el registro único, los cuales fueron priorizados en la ruta de reparación individual; y de éstos, 100 mujeres habían sido indemnizadas al momento de presentación del informe¹³².

Adicionalmente, el Gobierno reportó, a septiembre de 2015, un total de 88 mujeres a las cuales la Unidad para las Víctimas les aplicó el instrumento de caracterización del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI) con el fin de orientarlas hacia la oferta estatal disponible; 47 mujeres fueron beneficiarias de acompañamiento y asesoría mediante charlas y talleres de educación financiera; 69 mujeres fueron beneficiarias de la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (EREG); 36 mujeres fueron direccionadas al Ministerio de Salud y Protección Social para la asistencia en salud, rehabilitación física, mental y de atención psicosocial; y 73 mujeres recibieron el mensaje estatal de reconocimiento del daño y dignificación de su condición de víctimas, como una medida de satisfacción en su proceso de reparación integral.

39. A pesar de estos avances en la respuesta institucional, el mismo Gobierno Nacional en su informe de respuesta al **Auto 443 de 2015**, advirtió que:

“[c]on base en lo establecido como vulnerabilidad acentuada en el marco del Decreto 1084 de 2015, la aplicación de esto (sic) criterios hasta el momento no están fundamentados en lineamientos específicos para el enfoque de género, si bien es cierto se establece un documento que da cuenta de la situación actual y normativa de las mujeres en el conflicto armado, esto no implica que se estén ejecutando en el marco del modelo acciones concretas que permitan identificar carencias específicamente en hogares de jefatura de hogar femenina o que cumplan los criterios de vulnerabilidad acentuada solo por su género. Estos criterios están dados para que se establezcan carencias en cualquiera de los grupos familiares. // Actualmente los únicos casos con enfoque de género que ingresan por la ruta integral, están relacionados con situaciones especiales que cumplen con los criterios de vulnerabilidad acentuada los cuales son redireccionados desde diferentes instancias distintas a los canales de atención establecidos. Estos casos cuentan con una ruta definida especialmente lo que incurre en situaciones de alto riesgo y cuentan con medidas de protección”¹³³. (Énfasis fuera del texto original)

¹³² Vale recordar que en el informe del 11 de septiembre de 2008, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) reportó, con relación a este universo poblacional identificado por la Corte en el Auto 092 de 2008, importantes avances en el acceso a medidas de atención en la mayoría de los casos: “a las 597 mujeres se les programó la ayuda humanitaria integral, de éstas, 498 mujeres la hicieron efectiva, lo que corresponde al 83% del total de las mujeres protegidas”; pese a las dificultades de ubicación de algunas mujeres para garantizar su acceso a la oferta: “99 mujeres no reclamaron dicha ayuda, a pesar de las gestiones adelantadas para su localización”.

¹³³ Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Octubre de 2015. p. 175.

40. Luego del ejercicio de triangulación y traslado de los documentos presentados por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control y los otros acompañantes del proceso entre sí, y que ha orientado la labor de esta Sala Especial, se analizaron las observaciones de la Procuraduría General de la Nación, al informe del Gobierno Nacional presentado en respuesta al **Auto 443 de 2015**. Dentro de los aspectos que aborda la Procuraduría, es importante destacar que:

- Las acciones concebidas para la implementación del documento CONPES 3784 de 2013 “*no son suficientes para garantizar la protección de las mujeres víctimas de desplazamiento por el conflicto armado y la violencia*”¹³⁴ y, además, no se evidencia ninguna acción concreta que contribuya a la solución de los problemas ni a la eliminación de los riesgos y barreras advertidos por la Corte Constitucional;
- Las estrategias definidas en el CONPES de aplicación territorial se limitan a: (i) la socialización de los contenidos de una cartilla; (ii) la asesoría técnica para la implementación de algunas medidas; y (iii) la cofinanciación de algunos proyectos;
- La información presentada por el Gobierno no permite identificar la existencia de diagnósticos locales actualizados sobre los riesgos que enfrentan las mujeres, así como de los vacíos de protección que se deben atender;
- La información presentada por el Gobierno tampoco permite identificar el número de mujeres víctimas beneficiarias de las medidas adoptadas, ni de las acciones para garantizar la protección de las mismas, en los términos requeridos por el **Auto 092 de 2008**; y
- La Procuraduría manifestó además su preocupación por la carencia de datos que permitan verificar el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte en el **Auto 092 de 2008**.

Por su parte, la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, señaló que el presupuesto reportado por el Gobierno Nacional para la implementación del CONPES 3784, únicamente presenta cifras gruesas y rubros generales¹³⁵ que no dan cuenta de:

¹³⁴ Procuraduría General de la Nación. Observaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al informe presentado por la UARIV en calidad de coordinadora del SNARIV y en respuesta a los interrogantes planteados en el Auto 443 de 2015 de la Corte Constitucional. Marzo de 2016.

¹³⁵ Contraloría General de la República, Observaciones al informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Diciembre 16 de 2015. “*La CGR llama la atención en relación con el reporte presupuestal entregado por el Gobierno Nacional, según afirma para la ejecución del CONPES se han asignado \$5.9 billones de pesos, esta presentación se realiza de manera general y no es rigurosa. Dicho informe señala rubros generales de apropiación, sin especificar si fue la asignación inicial o la final y sin precisar el monto por año de la inversión. El reporte en mención no desagrega las acciones realizadas para detallar el valor de las mismas, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos estuvo dirigido a la implementación del CONPES 3784. Dicho informe carece de la ejecución de las partidas asignadas (obligaciones, compromisos, pagos), de tal forma que no puede asumirse que tales recursos hayan sido ejecutados en su totalidad. En general, se limita a la presentación de cifras gruesas que limitan la realización de un análisis de orden presupuestal. Este tipo de informe, de carácter general, carente de discriminación de acciones y de identificación del nivel de ejecución, impiden analizar los esfuerzos institucionales y la visibilización de la aplicación de un presupuesto con enfoque diferencial*”.

(a) el monto por año de la inversión; (b) las acciones desagregadas con su respectivo rubro, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos se orientó exclusivamente a la implementación del CONPES; y (c) el grado de ejecución de las partidas asignadas, por lo cual se desconoce si los recursos se ejecutaron en su totalidad.

41. Ahora bien, pese a valorar el esfuerzo institucional en cumplir lo ordenado por esta Corporación en el **Auto 092 de 2008**, a partir de la información presentada por el Gobierno y de las observaciones que realizaron los organismos de control, no es posible eludir el hecho que la respuesta institucional consignada en la formulación de un instrumento de política, como fue el CONPES 3784 de 2013, se diera cinco (5) años después que esta Sala Especial advirtiera los riesgos de género en el marco del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado que enfrentan las mujeres desplazadas.

Más aún, preocupa a esta Sala Especial que, pasado este tiempo, y solo hasta el año 2015, se señalara que este instrumento permitiría avanzar en la superación de las falencias identificadas respecto de la incorporación del enfoque de género en la política pública; esto, a pesar de que en su mismo informe advierte que los criterios que emplea “*no están fundamentados en lineamientos específicos para el enfoque de género*”.

Preocupa igualmente a esta Sala que, a la fecha de este pronunciamiento, los avances que expone el Gobierno continúen concentrándose en la adopción de acciones de fortalecimiento de la capacidad institucional, en ejercicios de formación, capacitación a funcionarios y orientación, o el diseño de materiales de socialización de la política¹³⁶; sin que sea claro el impacto objetivo y cierto que tales medidas tienen en una mejora sustantiva de la realidad de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, y sin que se precise sobre la forma en que las estrategias previstas en el aludido instrumento de política, son sostenibles hasta tanto se eliminen los riesgos que enfrentan las mujeres víctimas.

En efecto, dado que la vigencia de las 223 actividades consignadas en el Documento CONPES 3784 de 2013 culminaron en diciembre de 2015, resulta claramente regresivo que el Gobierno no dé cuenta en el informe final de seguimiento a este instrumento ni en ninguna de sus intervenciones o informes posteriores presentados a esta Sala Especial¹³⁷, de la forma en que dará continuidad a las medidas adoptadas para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento en atención a los riesgos de género que enfrentan y las presunciones constitucionales que las amparan, más allá de haber anunciado **el compromiso** de elaborar y expedir el “*CONPES 3784 Fase II*”, con el fin de

¹³⁶ Cfr. Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 3784 de 2013. Al menos 47 de las 223 acciones previstas en el CONPES, están orientadas a procesos de fortalecimiento de capacidades; 64 corresponden a procesos de formación; 35 corresponden a procesos de capacitación; 3 corresponden a reuniones; 5 corresponden a talleres; 6 están dirigidas a elaboración de documentos, entre otros.

¹³⁷ Cfr. Informe anual de Gobierno de agosto de 2016 y agosto de 2017, en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014.

extender su vigencia al término de la Ley 1448 de 2011, esto es, hasta 2021¹³⁸.

Por su parte, en relación con la protección y atención concreta a seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, de la respuesta presentada por el Gobierno Nacional, no es posible establecer: (i) las razones por las cuales seis (6) de las 597 mujeres¹³⁹ que reportó inicialmente el Gobierno en su informe del 11 de septiembre de 2008 como incluidas en el registro único de víctimas, no son incluidas en el análisis más reciente sobre la atención de dichos casos; (ii) si el total de los 100, 88, 47, 69, 36 y 73 casos de mujeres que accedieron a: la medida de indemnización administrativa, al PAARI, a educación financiera, a la EREG, a las medidas de atención psicosocial y recibieron el mensaje estatal de reconocimiento del daño, respectivamente, son casos acumulados o si se trata de mujeres que accedieron simultáneamente a las diversas medidas reseñadas; ni (iii) la situación en la que se encuentra el total de mujeres restantes que no ha accedido a ninguna de las medidas señaladas en el informe de respuesta al **Auto 443 de 2015**.

42. De esta manera, con relación a las órdenes estructurales proferidas en el **Auto 092 de 2008**, específicamente sobre: (i) el diseño de 13 programas para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado; y (ii) la adopción de las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, sean incorporadas a la política, conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas, el Gobierno Nacional logró demostrar un *cumplimiento parcial* de las mismas con la expedición del documento CONPES 3784 de 2013¹⁴⁰, y con la implementación de las medidas complementarias referidas atrás.

Sin embargo, la ausencia e incertidumbre actual acerca de la disposición de una política pública, con los criterios de racionalidad mínimos fijados por esta Corporación, y sin que se haya logrado probar de forma objetiva que las medidas de política adoptadas por el Gobierno significaron una mejora sustantiva en la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, el nivel de cumplimiento que debe declarar esta Sala Especial, en términos de goce efectivo de derechos, es **bajo**.

En esta medida, a partir de los criterios reiterados y parámetros de evaluación fijados en esta providencia (*ver supra sección II*), a la fecha de este

¹³⁸ Cfr. Departamento Nacional de Planeación. Informe final de seguimiento al CONPES 3784 de 2013. Bogotá, julio de 2017.

¹³⁹ En su informe del 11 de septiembre de 2008, en su momento, Acción Social reportó que “[d]e las 600 mujeres con órdenes de protección específica, 3 nombres se encontraban repetidos, es decir que el total de las mujeres son 597”. Posteriormente, en su informe de respuesta al Auto 443 de 2015, señaló que “[d]e acuerdo con la información, el listado de mujeres contenidas en el Auto 092 de 2008, se encontraron 591 registros únicos, los cuales han sido priorizados en la ruta de reparación individual”.

¹⁴⁰ Respecto de la situación de violencia sexual contra las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, dado que fue actualizada y evaluada en detalle en el Auto 009 de 2015, en la sección correspondiente a dicho Auto, se realizará la valoración correspondiente.

pronunciamiento, no es posible cesar la intervención excepcional del juez constitucional, en cabeza de esta Sala Especial, respecto de la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, debido a que persiste un *bloqueo institucional* relacionado con la ausencia de una política que contenga o mitigue los riesgos de género reiterados en esta providencia, y que incorpore las presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, el cual es necesario superar para asegurar el goce efectivo de derechos por parte de esta población, tal como se precisará más adelante (*ver infra*).

Así mismo, en relación con la orden de protección y atención concreta a seiscientas (600) mujeres desplazadas, si bien esta Sala Especial verifica su *cumplimiento* formal, a partir de la información aportada por el Gobierno Nacional (*ver supra fundamento 38*), los problemas de suministro de información clara y precisa respecto de todas las medidas efectivamente otorgadas a cada una de las mujeres identificadas en el **Auto 092 de 2008**, impiden evaluar la respuesta del Gobierno y el nivel de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de esta población.

En esta medida, a partir de los criterios reiterados y parámetros de evaluación fijados en esta providencia (*ver supra sección II*), persiste el *bloqueo institucional* de falta de información objetiva, suficiente y pertinente, incluso respecto del universo definitivo de mujeres sujetos de atención, que tan solo permite acreditar un nivel *bajo* de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de las 600 mujeres desplazadas, para lo cual se ordenarán las medidas correspondientes (*ver infra sección V*).

Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 098 de 2013

43. En el **Auto 098 de 2013**, esta Corporación abordó: (i) el contexto fáctico que define la situación de las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres, que conlleva a un agravamiento del riesgo derivado del ejercicio de actividades de defensa y promoción de derechos humanos; (ii) el marco jurídico constitucional que protege a estas mujeres en tanto sujetos de especial protección derivada de la vulnerabilidad vinculada con la situación de desplazamiento, y los estándares de protección derivados de su condición de defensoras de derechos humanos; (iii) la vulneración masiva y grave contra las múltiples garantías constitucionales en cabeza de estas mujeres, especialmente, en relación con el derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos; y (iv) la valoración de la respuesta del Gobierno Nacional tendiente a garantizar los mínimos de protección a favor de las mujeres líderes desplazadas.

Luego de evaluar la situación en que se encuentran y los riesgos particulares que enfrentan las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres, así como la correspondiente respuesta institucional dispuesta para atender de manera inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de género a las mujeres desplazadas líderes víctimas, esta Sala Especial constató:

(i) un incremento del riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno, desde el año 2009 hasta el momento de su pronunciamiento; y, en consecuencia, (ii) una vulneración grave de sus derechos fundamentales.

Con relación a lo anterior, esta Corporación ordenó: (i) correr traslado a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General y a la Defensoría del Pueblo, para que adoptara las medidas necesarias para asegurar las investigaciones respecto de los hechos delictivos contenidos en el Anexo Reservado, en el marco de sus competencias¹⁴¹; (ii) el diseño e implementación de una política pública integral de promoción de la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género, al constatar que el Estado colombiano carecía de ella; (iii) la intervención de los organismos de control por el incumplimiento del Gobierno Nacional a la orden tercera del **Auto 092 de 2008**, en el sentido de crear e implementar un programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado interno; (iv) la presentación de un informe detallado sobre la estrategia para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de género establecida por la Corte en dicha providencia, a todas las mujeres líderes desplazadas y miembros de organizaciones del país que así lo autoricen; y (v) el diseño e implementación de una estrategia para la atención inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de género para las líderes desplazadas y miembros de organizaciones de mujeres en los momentos inmediatamente posteriores a la comisión de actos de violencia en su contra.

44. En respuesta a la solicitud de información del **Auto 443 de 2015**, en la que indagó sobre los avances en el cumplimiento de estas órdenes, el Gobierno Nacional presentó: (i) los antecedentes, objetivos, componentes y acciones previstas a través del Programa Integral de Garantías, e información sobre un proyecto de Decreto, a través del cual se crearía “*la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos*” como responsable del plan de acción del programa¹⁴²; (ii) tres ámbitos de articulación con los Planes de Prevención y el Sistema de Alertas Tempranas¹⁴³; (iii) el número de mujeres protegidas en el marco del Programa de Prevención

¹⁴¹ Esta Sala Especial declaró como reservado el documento que contienen los relatos fácticos de amenazas, hostigamientos, persecuciones, violencia sexual, desplazamientos forzados, lesiones, entre otras agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos.

¹⁴² Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 38. El Programa Integral de Garantías, a la fecha del informe, no se encontraba en ejecución por cuanto dependía de la formulación de un plan de acción, cuyo responsable de su formulación sería una Comisión Intersectorial que debía ser creada mediante Decreto, el cual, a su vez, estaba hasta ese momento en proyecto.

¹⁴³ Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 39. Los ámbitos de articulación son: (i) la participación de las organizaciones de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos en la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Prevención y Protección de Derechos; (ii) los mapas de riesgo articulados con los Sistemas de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; y (iii) fortalecimiento del SAT para la identificación temprana de riesgos asociados al liderazgo y la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres.

y Protección del Ministerio del Interior y UNP, dado que a la fecha de presentación del informe, el Programa Integral de Garantías aún no estaba en ejecución¹⁴⁴; (iv) el contenido jurídico y material de las medidas de protección¹⁴⁵; (v) la inclusión como población objeto del Programa de Garantías a las mujeres reclamantes de tierras y las y los líderes o representantes de población reclamante¹⁴⁶; (vi) el “*Espacio de Interlocución para la Formulación, Implementación y Seguimiento de la Política de Prevención y Protección de los derechos de las Mujeres Defensoras*”, como instancia para garantizar la participación de las mujeres víctimas¹⁴⁷; y (vii) la adopción de medidas de protección adoptadas a favor de las mujeres en los departamentos de Guaviare y Córdoba¹⁴⁸.

Posteriormente, en el Informe Anual de 2016, en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014, el Gobierno Nacional presentó los avances en las estrategias y programas desarrollados en el marco de la Política de Prevención y Protección y, en particular, respecto del “*Programa de garantías para lideresas y defensoras de Derechos Humanos*”, sobre el cual destacó el “*Proceso Nacional de Garantías*”, como un “*acuerdo entre las instituciones del Estado de Colombia y las organizaciones defensoras de Derechos Humanos, que cuenta con el acompañamiento de la comunidad internacional con el propósito de avanzar en el análisis de situaciones de Derechos Humanos y acuerdo de acciones alrededor de tres temas: (1) Prevención, (2) Protección e (3) Investigación*”¹⁴⁹.

45. A pesar de la importante información presentada por el Gobierno, en dicho informe tampoco reportó los avances en la implementación efectiva del Programa Integral de Garantías ordenado en el **Auto 098 de 2013**; mucho menos en el informe anual de 2017, en el cual ni siquiera se hace mención a ello, razón por la cual esta Sala Especial desconoce, a la fecha de esta providencia, los resultados de la ejecución efectiva del referido Programa.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar la expedición del Decreto 1314 de 2016 “*Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para*

¹⁴⁴ Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 40 a 45. El Gobierno informó que para el año 2015, de 450 mujeres que solicitaron medidas, 245 fueron valoradas con riesgo extraordinario. Del total de medidas de protección adoptadas en 2015, las modalidades mayoritariamente implementadas fueron: (i) medios de comunicación (496); (ii) chaleco antibalas (461); y (iii) apoyo en transporte (223).

¹⁴⁵ Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 46. El contenido jurídico de las medidas de protección está determinado el Decreto 1066 de 2015 y la Resolución 0805 de 2012. El contenido material, se expresa en: (i) la adecuación de las medidas materiales e integrales de protección para lideresas y defensoras de derechos humanos; (ii) el mejoramiento de la capacidad institucional para la protección de mujeres; y (iii) las medidas integrales de protección.

¹⁴⁶ Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p.45. Para el año 2015, de 8 mujeres reclamantes de tierras, 5 fueron valoradas con riesgo extraordinario.

¹⁴⁷ Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p.50. El Gobierno informó que, para adelantar el proceso de formulación del Programa, se realizaron en el año 2013 cinco (5) consultas con las organizaciones de mujeres en las siguientes regiones del país: Región Caribe, Región Noroccidente, Región Suroccidente, Región Nororiental y Región Centro.

¹⁴⁸ Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 53 a 58. Para el año 2015, en el departamento del Guaviare, se adoptaron medidas de protección para tres (3) mujeres. Para el mismo año, en el departamento de Córdoba, se adoptaron medidas para proteger a cuatro (4) mujeres.

¹⁴⁹ Informe Anual de Gobierno en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014. Agosto de 2016. p. 191.

las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos”; la cual, tal como fue anunciado en el informe de Gobierno en respuesta al **Auto 443 de 2015**, es la instancia responsable de formular el plan de acción requerido para impulsar la ejecución del Programa Integral de Garantías, respecto de lo cual esta Sala Especial aún no cuenta con información para realizar la evaluación correspondiente en términos de goce efectivo de derechos de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado.

46. De esta manera, en lo relativo a las órdenes estructurales proferidas en el **Auto 098 de 2013**, particularmente sobre: (i) el diseño e implementación de una política pública integral de promoción de la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género; (ii) los ajustes y aplicación al programa de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que apoyan a la población víctima de desplazamiento forzado; y (iii) la aplicación de la presunción de *riesgo extraordinario de género* a todas las mujeres líderes desplazadas y miembros de organizaciones del país que así lo autoricen, el Gobierno logró demostrar un *cumplimiento* formal¹⁵⁰ de las mismas, por cuanto avanzó en la formulación participativa del “*Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos*”, así como en los arreglos normativos requeridos para facilitar su implementación.

Sin embargo, las autoridades competentes no dieron cuenta de la ejecución de las medidas específicas, acordes con las necesidades y riesgos particulares que enfrentan las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres desplazadas¹⁵¹, más allá de las medidas ordinarias dispuestas por el programa de protección a cargo del Ministerio del Interior y de la UNP¹⁵², motivo por el cual el nivel de cumplimiento que debe declarar esta Sala Especial, en términos de goce efectivo de derechos, es *bajo*.

En esta medida, a partir de los criterios reiterados y parámetros de evaluación fijados en esta providencia (*ver supra sección II*), a la fecha de este pronunciamiento, no es posible cesar la intervención excepcional del juez constitucional, en cabeza de esta Sala Especial, respecto de las órdenes de protección dictadas en el **Auto 098 de 2013**, por cuanto persiste un *bloqueo institucional* reflejado en la falta de claridad en los mecanismos para hacer seguimiento y evaluación de la gestión adelantada por el Gobierno, que se traduzca en una mejora significativa y objetivamente verificable de la situación de las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres,

¹⁵⁰ Cfr, Ministerio del Interior y Unidad para las Víctimas. Informes Conjuntos en respuesta al Auto 098 de 2013, del 27 de junio y del 27 agosto de 2013; e Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015.

¹⁵¹ Tal como lo advierte la Defensoría del Pueblo en su Informe Especial de Riesgo No. 010 de 2017, “[e]n el actual escenario de la implementación del acuerdo de paz, la vulnerabilidad de líderes y líderes se incrementa debido a la visibilidad y el reconocimiento que ostentan en los territorios, la responsabilidad que asumen en la denuncia de situaciones de vulneración de derechos recae en estas personas, que en la mayoría de los casos no cuentan con medidas de protección adecuadas y garantías para el desarrollo de su labor”.

¹⁵² Cfr. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 38.

que es necesario superar para asegurar el goce efectivo de sus derechos (*ver infra sección V*).

Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 009 de 2015

47. En consideración a las órdenes más recientes proferidas por esta Sala Especial en materia de protección de los derechos de las mujeres en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, así como a la gravedad de la situación en materia de violencia sexual, a continuación se enfatiza, con mayor detalle, en la verificación formal del cumplimiento de las órdenes estructurales del **Auto 009 de 2015**, así como en los bloqueos identificados en materia de violencia sexual que impiden el goce efectivo de derechos. En tanto en esta providencia se verifica el cumplimiento de las órdenes estructurales, no se analiza la situación de los derechos de las mujeres implicadas en los casos del Anexo Reservado del Auto 009 de 2015, asunto que será objeto de un pronunciamiento posterior de esta Sala.

El **Auto 009 de 2015** tuvo como propósitos: (i) dar cuenta de la persistencia de la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia; (ii) precisar el concepto de “*debida diligencia*” que tiene el Estado colombiano en los temas de prevención, atención, protección y los derechos a la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición para las sobrevivientes de crímenes sexuales¹⁵³; (iii) identificar nuevos riesgos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas¹⁵⁴; (iv) evaluar la respuesta institucional a la orden segunda del **Auto 092 de 2008** con relación a los ciento ochenta y tres (183) casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado que fueron trasladados en documento reservado a la Fiscalía General de la Nación; y (v) evaluar el cumplimiento de la orden tercera del **Auto 092 de 2008** relativa al Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de

¹⁵³ La Corte señaló la persistencia de: (i) obstáculos que impiden a las mujeres víctimas de violencia sexual y de desplazamiento forzado declarar o denunciar los hechos de violencia sexual; (ii) problemas relacionados con el registro y la inadecuada caracterización de los actos de violencia sexual; (iii) en cuanto a la atención y protección que se debe brindar a estas mujeres señaló la disfuncionalidad de los sistemas oficiales de atención, centrados en la ausencia de los centros de atención en las zonas apartadas de los centros administrativos, falta de capacitación en enfoque de género a los funcionarios públicos, presencia de los actores armados en los mismos sitios donde se encuentran ubicados los centros de atención, persiste el injustificado peregrinaje de las víctimas por diversas entidades institucionales, carencia de recursos para prestar los servicios básicos de atención en salud física y psicológica.

¹⁵⁴ La Sala Especial de Seguimiento estableció riesgos adicionales a los señalados en Auto 092 de 2008 que tienen que ver con: (i) la violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros en algunas zonas del país; (ii) actos de violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa, como hostigamientos y persecuciones dirigidas a castigar; (iii) señaló además, factores de riesgo que aumentan la violencia sexual contra las mujeres, las niñas, las adolescentes y adultas mayores con ocasión del conflicto armado como son los contextuales que hacen referencia a la presencia o influencia de actores armados sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres, y la existencia de precariedad del estado frente a los temas de prevención de la violencia sexual perpetrada por los actores armados. Y los factores subjetivos que potencian el riesgo de violencia sexual en medio del conflicto armado que se dan por la pertenencia étnica, el perfil etario y la condición de discapacidad/ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. Consideración 2 y 3. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y al Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

Tal providencia indicó que “la *violencia sexual persiste como una expresión de la discriminación y las violencias de género, agravadas de manera exacerbada en el marco del conflicto armado interno*”¹⁵⁵ y que, además, sigue operando como causa de desplazamiento forzado para las víctimas y su núcleo familiar. Por lo anterior, esta Sala Especial constató la persistencia de falencias en la atención, la protección y el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual y, adicionalmente, declaró que todas las autoridades colombianas tienen la obligación de actuar de manera urgente para “(i) *prevenir efectivamente los factores que han dado lugar a la persistencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, (ii) atender y proteger a las sobrevivientes de violencia sexual, y (iii) garantizar el cumplimiento de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*”¹⁵⁶.

A partir de las constataciones sobre la persistencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, el propósito del **Auto 009 de 2015**, en general, fue movilizar a las instituciones competentes para que, por un lado, diseñaran e implementaran instrumentos de intervención estatal (como planes y programas) para responder: (1) a los casos asociados al anexo reservado; y (2) a la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Por otro lado, la providencia tenía como fin producir información periódica para dar cuenta de: (3) la evolución de los casos de los anexos reservados; y (4) la gestión institucional desplegada para la protección de los derechos de las mujeres.

Clasificación de las órdenes proferidas en el Auto 009 de 2015

	Órdenes acerca del diseño y la implementación de mecanismos de intervención	Órdenes acerca de producción de información
Órdenes relacionadas con las mujeres víctimas de los casos de los anexos reservados	(1) Numeral Octavo Numeral Décimo primero Numeral Décimo Cuarto (inciso 1)	(3) Numeral Segundo Numeral Tercero Numeral Cuarto Numeral Vigésimo cuarto
Órdenes relacionadas con la protección estructural de las mujeres víctimas	(2) Numeral Décimo Numeral Décimo tercero Numeral Décimo quinto Numeral Décimo sexto Numeral Décimo séptimo Numeral Vigésimo primero	(4) Numeral Décimo cuarto (inciso 2) Numeral Décimo octavo Numeral Décimo noveno Numeral Vigésimo Numeral Vigésimo segundo

¹⁵⁵ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵⁶ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

(1) Órdenes relativas al diseño e implementación de instrumentos de intervención para atender los casos del anexo reservado

48. El **Auto 009 de 2015** solicitó al Procurador General presentar en un (1) mes, contado a partir de su notificación, un plan de trabajo a esta Sala Especial con la metodología, el talento humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer el proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual del anexo reservado del **Auto 092 de 2008** y del **Auto 009 de 2015**¹⁵⁷. Así mismo, solicitó a la Procuraduría la adopción de un Plan de Acción Integral para ejercer un proceso de vigilancia sobre los casos de violencia sexual de los anexos reservados, y le solicitó considerar en tal Plan una estrategia jurídica articulada, así como mecanismos para el monitoreo y la evaluación de la gestión en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual y contar con indicadores para evaluar esta gestión de vigilancia de cara a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, especialmente los relativos a la interrupción voluntaria del embarazo, consagrados en la **Sentencia C-355 de 2006**¹⁵⁸.

Esta Sala Especial recibió el 6 de marzo de 2015 un informe de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales en el cual precisa los deberes de los procuradores que ejercen función de Ministerio Público en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, así como el reporte del estado de los casos del anexo reservado del **Auto 092 de 2008**, las agencias especiales que se han constituido y algunas propuestas para la estrategia de seguimiento a esos casos, entre ellas, la elaboración de una ficha de captura de información y seguimiento a los procesos relacionados en los **Autos 092 de 2008 y 009 de 2015** y la expedición de un memorando con instrucciones a los procuradores que están asignados a agencias especiales. No se precisó, por tanto, ni la metodología del seguimiento, ni los indicadores de cumplimiento solicitados por esta Sala Especial. Por lo anterior, ambas órdenes (numeral octavo y numeral décimo cuarto) se han *cumplido parcialmente*¹⁵⁹. En consecuencia, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación que presente un plan de trabajo en el que indique la metodología, el talento humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer el proceso de vigilancia a los procesos relacionados con los casos de los anexos reservados de los **Autos 092 de 2008 y 009 de 2015**.

¹⁵⁷ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Octavo.

¹⁵⁸ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo cuarto.

¹⁵⁹ Con relación a las agencias especiales, la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 señaló su descontento por su bajo número. Al respecto, “la PGN ha manifestado como obstáculo, la no presencia de Procuradores Judiciales en algunos municipios, por lo que las Agencias Especiales se debieron constituir por los Personeros Municipales, perdiendo así, la competencia para hacer seguimiento a estos procesos. Otra de las dificultades identificadas, consiste en la existencia de casos que cuentan con resolución de preclusión o inhibitoria, sentencia condenatoria o absolutoria, etapas procesales en las cuales no hay lugar a la intervención judicial”. Cuarto informe de la comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 87.

De otro lado, el **Auto 009 de 2015** invitó al Fiscal General de la Nación a desarrollar estrategias para mejorar el trámite y el avance de los procesos del anexo reservado del **Auto 092 de 2008**, así como las falencias en los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a cargo de la Fiscalía General de la Nación¹⁶⁰. No se cuenta, sin embargo, con información de esa entidad sobre el particular, por lo cual esta Sala verifica un *incumplimiento* de esta orden (numeral décimo primero). Esta Sala Especial, entonces, adoptará medidas conducentes a conocer los avances de la Fiscalía General de la Nación en la adopción de estrategias para mejorar el trámite de los procesos que corresponden a los casos de los anexos reservados, tanto del **Auto 092 de 2008** como del **Auto 009 de 2015**, a los problemas relacionados con su gestión administrativa y a las falencias en los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual.

(2) *Órdenes para la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres víctimas a través de mecanismos generales de intervención*

49. El **Auto 009 de 2015** invitó a la Fiscalía General de la Nación a adoptar un plan de acción para que los programas de protección a víctimas y testigos, y el programa de protección a víctimas de la Ley 975 de 2005, garanticen la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas de violencia sexual y, además, le solicitó que, en conjunto junto con el Director de la UNP del Ministerio del Interior, diseñe e implemente estrategias concretas para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y respecto de sus familias¹⁶¹.

Con relación a esta orden, la Mesa de Seguimiento a los **Autos 092 de 2008 y 009 de 2015** solicitó información a la Fiscalía General de la Nación, entidad que manifestó que “*existen dos rutas de protección distintas: la del procedimiento de la Ley 975/05 y la de las víctimas de violencia sexual agredidas por fuera del conflicto armado, tramitada por el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía*”¹⁶². Al respecto, la Mesa de Seguimiento advirtió que no es claro en qué sentido esas dos rutas constituyen un plan de acción en los términos solicitados por esta Sala Especial.

En tanto no fue allegada información respecto al mencionado plan de acción, ni a las estrategias concretas desarrolladas por la Fiscalía en coordinación con la UNP del Ministerio del Interior, esta Sala Especial verifica un *incumplimiento* de la orden (numeral décimo tercero) y adoptará, en consecuencia, las medidas necesarias para conocer las acciones desplegadas por la Fiscalía General de la

¹⁶⁰ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo primero.

¹⁶¹ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo tercero.

¹⁶² Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional, Anexos Reservados. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual, 2016, p. 52.

Nación y por la UNP, para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario.

50. Al Ministerio del Interior, además, se le ordenó entregar un plan sobre la elaboración y la difusión de un diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado en Colombia¹⁶³. Esta Sala Especial recibió de esa entidad, tanto el plan para la elaboración del mencionado diagnóstico¹⁶⁴, como el documento que lo contiene¹⁶⁵, con lo cual se verifica el *cumplimiento* de la orden (numeral décimo séptimo).

51. También se invitó al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria a adoptar directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado y solicitó un informe sobre la gestión para la adopción de tales directrices que debía incluir: (i) mecanismos para el monitoreo y seguimiento de la adopción de estas directrices; (ii) mecanismos para su cumplimiento en los procesos penales adelantados en: la jurisdicción penal ordinaria, la jurisdicción penal militar y la jurisdicción transicional; y (iii) mecanismos de monitoreo de las iniciativas legislativas, los proyectos de ley y los actos legislativos, que puedan afectar los derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas¹⁶⁶.

En respuesta a tal solicitud, el Ministerio de Justicia remitió a esta Sala Especial un informe sobre las gestiones adelantadas¹⁶⁷ en el que señala que el Comité Técnico de Política Criminal aprobó un plan de acción a doce (12) meses y creó un subcomité de dedicación exclusiva al **Auto 009 de 2015** cuyo propósito es la adopción de las directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual. Sin embargo, en tanto no se han adoptado las mencionadas directrices, ni los mecanismos para su monitoreo y seguimiento, tal orden tiene un *cumplimiento parcial* (numeral décimo). Al respecto, esta Sala Especial requerirá al Ministerio de Justicia y del Derecho que informe el avance en la adopción de las directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual.

¹⁶³ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo séptimo.

¹⁶⁴ Ministerio del Interior. Informe detallado sobre las acciones emprendidas para elaborar el diagnóstico. Marzo 4 de 2015.

¹⁶⁵ Diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento de la orden 17 del auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional, Ministerio del Interior, Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, enero 26 de 2016.

¹⁶⁶ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo.

¹⁶⁷ Ministerio de Justicia y del Derecho. Informe sobre las gestiones adelantadas por el Consejo Superior de Política Criminal en el marco del Auto 009 de 2015, marzo 9 de 2015.

52. Otra de las disposiciones del **Auto 009 de 2015** fue solicitar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el diseño y la implementación de un programa de formación para los funcionarios judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual, así como un sistema de información sobre estos procesos¹⁶⁸. Esta Sala Especial verifica el *incumplimiento* de esta orden (numeral décimo sexto) en tanto la información recibida no cumple por lo solicitado en el mencionado Auto, es decir, no se reportó el diseño e implementación ni del sistema de información sobre crímenes de violencia sexual ni el programa de formación para funcionarios judiciales¹⁶⁹. Para esta Sala, contar con tal sistema de información es condición previa para el seguimiento a la superación del ECI en este tema y, además, es urgente dar inicio al programa de formación de los funcionarios judiciales que deciden casos de violencia sexual. Por tanto, esta Sala adoptará las medidas conducentes ello.

53. De otro lado, se solicitó al Defensor del Pueblo diseñar e implementar un Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia¹⁷⁰, orden que esta Sala verifica con *cumplimiento parcial* (numeral décimo quinto) en tanto, si bien se diseñó la ruta de atención integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a la fecha de expedición de esta providencia, no se ha recibido el documento completo que contenga el mencionado Plan de Acción Integral encomendado.

54. Por último, el **Auto 009 de 2015** solicitó a la UARIV, al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y a la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), aunar esfuerzos para desarrollar medidas de reparación simbólica destinadas a las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y al desplazamiento forzado¹⁷¹.

La UARIV, en cumplimiento de su labor de coordinación del Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, allegó a esta Sala Especial la respuesta conjunta a los numerales vigésimo, vigésimo segundo y vigésimo tercero del **Auto 009 de 2015**. En dicha respuesta se da cuenta de las bases conceptuales y de competencias institucionales para lograr la armonización de

¹⁶⁸ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo sexto.

¹⁶⁹ Al respecto, el Centro de Comunicación Judicial (CENDOJ) señaló: “En lo que concierne al diseño e implementación de un sistema de información sobre los procesos penales relacionados con el tema en cuestión, es del caso señalar que la competencia corresponde a la Unidad Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, quien administra el Sistema de Información de Procesos “Justicia Siglo XXI”, igualmente en lo que atañe a la recolección de información de los procesos penales relacionados con este tema, es la Unidad de desarrollo y Análisis Estadístico la competente, en la medida que maneja el “Sistema SIERJU”, herramienta utilizada en la elaboración de estadísticas a nivel nacional y por tanto quien podría fácilmente realizar tal recopilación”. Oficio de la Directora del CENDOJ, 15 de mayo de 2015.

¹⁷⁰ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo quinto.

¹⁷¹ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Vigésimo primero.

las acciones del Gobierno Nacional para el desarrollo de las medidas de reparación simbólica a favor de las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y dispuso como instancia de articulación permanente la Mesa Técnica Interinstitucional para la reparación simbólica de las mujeres víctimas¹⁷², con lo cual se verifica el *cumplimiento* de la mencionada orden (numeral vigésimo primero).

(3) *Órdenes que solicitan información acerca de la actuación institucional en los casos de los anexos reservados*

55. Respecto al segundo punto, es decir, a las órdenes que solicitan información, el numeral vigésimo cuarto del **Auto 009 de 2015** solicitó a la UARIV el desarrollo de Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual referenciadas en los anexos reservados del **Auto 092 de 2008**, del **Auto 098 de 2013** y **Auto 009 de 2015** y, además, enviar a la Corte un informe sobre ello. Esta Sala verifica el *cumplimiento* de tal orden. En efecto, se recibió el reporte de actividades en la materia, que comenzó con la identificación de las mujeres sobrevivientes de los casos de violencia sexual de los anexos reservados, y la ruta de atención en el tema¹⁷³.

El **Auto 009 de 2015**, además, solicitó al Fiscal General de la Nación enviar a la Corte Constitucional un informe sobre los avances en las investigaciones relativas a los hechos descritos en el anexo reservado¹⁷⁴ y solicitó al Procurador General de la Nación¹⁷⁵ y al Defensor del Pueblo¹⁷⁶ enviar un informe mensual con los resultados de su labor de vigilancia y de promoción y protección de los derechos, respectivamente, en los casos del mencionado anexo. Esta Sala verifica el *cumplimiento* de estas órdenes (numerales segundo, tercero y cuarto).

En primer lugar, la Fiscalía rindió informe a esta Sala Especial sobre los avances en las investigaciones relativas a los hechos descritos en el anexo reservado con tres acápite: el primero sobre la estrategia desplegada por la Fiscalía para el rastreo de los casos incluidos en el anexo reservado del Auto 009 de 2015 (442 casos); el segundo sobre el análisis preliminar de los casos que ya se encuentran judicializados (270 casos) y, el tercero, con la estrategia respecto de los casos que no se encuentran judicializados (172 casos).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo reportó periódicamente su gestión para la

¹⁷² El informe señala que el CNMH atiende la reparación simbólica a través de tres frentes: (i) la línea de investigación en Género y Conflicto Armado, (ii) la reconstrucción de la memoria histórica que adelanta con fundamento en casos concretos; y (iii) la construcción de informes sobre violencia sexual UARIV. Respuesta a las órdenes vigésima, vigésimo segunda y vigésimo tercera contenidas en el Auto 009 de 2015, 4/09/2015, pág. 40.

¹⁷³ UARIV, Entrega de informe de la orden 24 del Auto 009 de 2015, 19 de marzo de 2015.

¹⁷⁴ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Segundo.

¹⁷⁵ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Tercero.

¹⁷⁶ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Cuarto.

protección de los derechos de las mujeres referidas en el anexo reservado¹⁷⁷. Tal gestión comenzó por el diseño de “*una matriz para el seguimiento, encontrando que de los cuatrocientos treinta y siete casos (437), hay setenta y cuatro (74) que no cuentan con documento de identificación y, en cincuenta y siete (57) casos, no hay datos de contacto. Para superar esta dificultad, se empezó a trabajar con las organizaciones de mujeres buscando establecer contacto con las víctimas y así poder remitir a cada una de las Defensorías Regionales los correspondientes casos para su seguimiento*”¹⁷⁸.

Finalmente la Procuraduría General de la Nación también reportó, y sigue reportando de manera periódica, las acciones realizadas. Por un lado, da cuenta de su gestión en asuntos generales relativos al tema de violencia sexual y, por otro lado, la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales informó las novedades de las agencias especiales de la entidad en cada uno de los casos incluidos en los anexos reservados de los Autos 009 de 2015, 098 de 2013 y 092 de 2008.

(4) Órdenes que solicitan información acerca de la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres víctimas

56. Con el propósito de obtener información con relación a la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y del desplazamiento forzado, esta Sala solicitó informes: (i) de la Procuraduría General sobre las investigaciones disciplinarias que viene adelantando contra miembros de las Fuerzas Armadas involucrados en hechos de violencia sexual¹⁷⁹, información que no fue recibida por esta Sala Especial por lo cual se verifica su *incumplimiento* (numeral décimo cuarto); (ii) del Ministerio de Educación Nacional sobre las regiones priorizadas a efectos de desarrollar las jornadas pedagógicas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias¹⁸⁰, orden con *cumplimiento parcial*¹⁸¹ (numeral décimo octavo); y (iii) del Ministerio de Defensa sobre las acciones y programas para la prevención de actos de violencia sexual¹⁸², de la que también se verifica un *cumplimiento parcial* (numeral décimo noveno)¹⁸³.

¹⁷⁷ En el informe del 14/04/2015 la Defensoría del Pueblo solicitó a esta Sala permitir el envío trimestral, y no mensual, para ofrecer mayores avances y contenido en la información reportada.

¹⁷⁸ Defensoría del Pueblo, Seguimiento al Auto 009 de 2015, oficio 201500185903, 14/04/2015.

¹⁷⁹ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva Numeral Décimo cuarto.

¹⁸⁰ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva Numeral Décimo octavo.

¹⁸¹ Esta Sala Especial de Seguimiento recibió el 28 de abril de 2015 un informe del Ministerio de Educación en cumplimiento de la orden décimo-octava. Tal reporte, sin embargo, se refiere a la actuación ordinaria del Ministerio con relación a sus actuaciones regulares en los territorios, de manera que no responde a lo solicitado en el Auto 009 de 2015.

¹⁸² Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva Numeral Décimo noveno.

¹⁸³ Esta Sala Especial de Seguimiento recibió el 10 de abril de 2015 un informe del Ministerio de Defensa en cumplimiento a la orden decimonovena. Tal reporte, sin embargo, se refiere a gestión de esa entidad en general y no responde a lo solicitado en el Auto 009, específicamente sobre: “(i) los contenidos de los lineamientos y programas de formación y sensibilización a los miembros de la Fuerza Pública, especialmente en lo relativo a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación; (ii) los resultados e impactos que estos lineamientos y programas han tenido en términos de prevención de la violencia sexual con ocasión al

Preocupa a esta Sala el incumplimiento por parte de la Procuraduría, así como el cumplimiento solamente parcial de las carteras de Educación y Defensa por dos razones fundamentales: (i) porque las acciones pedagógicas que se solicitan a ambos Ministerios tienen como propósito la prevención de nuevos hechos de violencia sexual, de ahí que resulten imprescindibles para atacar la comisión de tales delitos y (ii) porque para el seguimiento de esta Sala es indispensable contar con información objetiva y verificable que le permita valorar los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos de las mujeres sobrevivientes a crímenes sexuales. En atención a ello se proferirán las órdenes pertinentes.

57. De otro lado, el **Auto 009 de 2015** solicitó a la Directora de la UARIV que, en el término de dos (2) meses, presentara un informe sobre las acciones adelantadas para dar aplicación a los artículos 139 y 141 de la Ley 1448 de 2011, en lo relativo a las medidas de satisfacción y de reparación simbólica de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia¹⁸⁴ y, además, concedió dos (2) meses para presentar un informe de avance sobre la implementación de las acciones y estrategias contenidas en el documento CONPES 3784 de 2013 y en la Ley 1719 de 2014, en lo que respecta a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres y a la atención de las mujeres víctimas¹⁸⁵.

58. El **Auto 009 de 2015** también solicitó a la UARIV, al Ministerio Público, al Ministerio de Salud y Protección Social, a los representantes de las Entidades Territoriales, a las representantes de las mujeres víctimas de violencia sexual y de las organizaciones de mujeres, enviar un informe sobre la creación de una instancia permanente que les permita articularse para adoptar criterios de racionalidad en el “*Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas*” y priorizar lugares de implementación urgente del Programa¹⁸⁶.

En respuesta a tal solicitud, la UARIV envió en abril de 2015 el informe con los avances cualitativos y cuantitativos en el cumplimiento de las mencionadas órdenes, e incluyó, en tal reporte, la creación de la mesa permanente sobre violencia sexual en el conflicto armado, que hará parte de la Estrategia Inter-Comités en el marco del Comité Consultivo para las Violencias de Género y los criterios de priorización del Programa de Prevención de la violencia Sexual. Tales órdenes se verifican con *cumplimiento* (numerales vigésimo, vigésimo segundo y vigésimo tercero).

59. En suma, pese a la verificación de cumplimiento y de cumplimiento parcial de varias de las órdenes contenidas en el **Auto 009 de 2015**, en los términos

conflicto armado y al desplazamiento forzado; y (iii) los mecanismos de seguimiento, evaluación y sanción de los miembros de la Fuerza Pública sobre quienes existan denuncias por actos de violencia sexual”.

¹⁸⁴ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, Numeral Vigésimo.

¹⁸⁵ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, Numeral Vigésimo segundo.

¹⁸⁶ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Vigésimo tercero.

señalados atrás (*ver supra sección II*), persisten *bloqueos institucionales* relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y que incorpore los criterios mínimos de racionalidad; (ii) la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, que le impiden a esta Sala Especial conocer el impacto de los instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada; y (iii) la desarticulación institucional en materia de atención, asistencia, prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada. Por esta razón, en términos de goce efectivo de derechos de esta población, el nivel de cumplimiento es *bajo*.

60. Con relación al primer bloqueo, la atención en materia de violencia sexual es particularmente sensible a la incorporación del enfoque de género en la respuesta institucional. En efecto, la garantía de los derechos de las mujeres sobrevivientes a crímenes sexuales se puede ver seriamente comprometida si no se consideran los riesgos particulares y los patrones fácticos de comisión de los delitos implicados¹⁸⁷. Así, no basta con afirmar que una política o una intervención gubernamental tienen enfoque diferencial¹⁸⁸, es necesario explicar detalladamente por qué lo tiene y qué comprende el responsable de la política por tal.

En este sentido, esta Sala Especial acoge el llamado de la Defensoría del Pueblo a “*entender que el enfoque diferencial no es simplemente un recurso discursivo, y para implementarlo se requieren política, responsables, presupuesto y medidas adecuadas e idóneas*”¹⁸⁹.

En consecuencia, se ordenará la elaboración de un documento técnico que contenga los *Criterios Gubernamentales para la Incorporación Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de Desplazamiento Forzado* y que dé cuenta de la incorporación de los criterios establecidos en los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**, reiterados en esta providencia, con relación a la forma diferenciada en que las mujeres

187 Una muestra de ello la ofrece la Procuraduría General de la Nación al explicar las preocupaciones comunes que resultaron del “Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género”, entre ellas, indica que “[e]n territorio, la gran mayoría de funcionarios que atienden a víctimas de violencia sexual no se encuentran debidamente capacitados para tratar de manera digna y respetuosa a las víctimas de violencia sexual” y, además, “las víctimas manifestaron que en algunos territorios aún no se cuenta con espacios adecuados para tomar una declaración de violencia sexual de manera reservada”. Procuraduría General de la Nación. Observaciones al cuarto informe anual presentado por el Gobierno Nacional. Octubre 30 de 2017.

188 Por ejemplo, el Informe Anual del Gobierno Nacional señala que “el PAPSIVI cuenta con lineamientos específicos dirigidos a reconocer e implementar el enfoque diferencial, no solo en su marco conceptual sino en las acciones y/o actividades definidas en cada una de las orientaciones, buscando así la materialización del mismo. Es una realidad que las personas con discapacidad, los niños, niñas y adolescentes, las personas jóvenes, las personas adultas mayores y las mujeres, hombres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas víctimas del conflicto armado, pueden ser atendidas bajo una perspectiva que responde integralmente a sus necesidades específicas”. Informe anual del Gobierno Nacional, 2017, p. 555.

189 Defensoría del Pueblo. Atención al desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011, p. 114.

padecen las distintas violencias y las barreras específicas que enfrentan para acceder a la protección de sus derechos.

61. Respecto al segundo bloqueo, es decir, la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos de monitoreo y seguimiento, la información allegada a esta Sala Especial en cumplimiento de las distintas órdenes del **Auto 009 de 2015**, no ofrece claridad sobre cuáles son los instrumentos diseñados para este fin.

Disponer de mecanismos de seguimiento y evaluación adquiere relevancia especial para la medición de los casos de delitos contra la integridad sexual y los derechos de las mujeres víctimas de este hecho victimizante. En el Informe Anual del Gobierno Nacional del año 2017 reporta que 3.284 víctimas de desplazamiento forzado fueron víctimas de delitos contra la integridad sexual, es decir, un 0,04% del total de esa población. Además, ese Informe señala una leve disminución de la tasa nacional de ese tipo de delitos. Sin embargo, tal como sostiene la Procuraduría General de la Nación en sus observaciones:

“La medición no debe quedarse señalando esa leve disminución, por el contrario, debe aportar información acerca del avance en la reparación del universo que comprende la tasa para cada año.

Es pertinente señalar no solamente si la tasa aumenta o disminuye sino además verificar como avanza la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral, del universo de víctimas que permite identificar el indicador. Además, a esta población se deben garantizar otros componentes dentro de su proceso de reparación como es el de prevención y protección”¹⁹⁰.

Esta situación, advertida por el Ministerio Público, pone de presente la necesidad de contar con indicadores específicos que den cuenta del goce efectivo de los derechos a la atención, la asistencia y la reparación de las mujeres desplazadas que han sido víctimas de delitos sexuales y, también, de la prevención de este tipo de delitos. Por tal razón, esta Sala Especial ordenará iniciar la construcción de una *línea base* sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales reiteradas en esta providencia, sobre la cual sea posible verificar los impactos que tienen las medidas adoptadas por las entidades concernidas en el goce efectivo de los derechos de esa población.

62. Con relación al tercer bloqueo identificado, como se advirtió antes, la racionalidad de la política pública también implica la necesaria coordinación interinstitucional y la armonización con otros procesos y programas del

¹⁹⁰ Procuraduría General de la Nación. Observaciones al cuarto informe anual presentado por el Gobierno Nacional. Octubre 30 de 2017.

Gobierno Nacional¹⁹¹. En el tema de violencia sexual, la articulación institucional cobra mayor importancia por la integralidad requerida en la atención y prevención. Sin embargo, la información allegada a esta Sala Especial, específicamente sobre las medidas de rehabilitación psicosocial para las víctimas, evidencia falta de coordinación. Por una parte, la UARIV estableció la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) cuyo propósito es facilitar herramientas a sobrevivientes del conflicto armado a través de encuentros grupales y de atención individual para apoyar su recuperación emocional. Por otra parte, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) corresponde a medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante.

La desarticulación se advierte en dos vías. La primera, entre la oferta institucional del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Unidad para las Víctimas y, la segunda, entre los componentes del PAPSIVI (atención psicosocial y atención integral en salud)¹⁹². La segunda desarticulación se presenta entre los componentes de atención integral en salud y de atención psicosocial del PAPSIVI, en tanto cada uno tiene una ruta de implementación independiente, de modo que el Ministerio de Salud y Protección Social no diferencia cuáles son las atenciones en salud realizadas en virtud del hecho victimizante y cuáles no lo son¹⁹³. Por lo anterior, *“es aconsejable que se cree un punto de articulación que permita dar un enfoque de integralidad a las medidas del programa”*¹⁹⁴. Con relación a este punto, resulta de especial importancia conocer además sobre los avances en la implementación del Protocolo y el Modelo Integral en Salud para las víctimas de violencia sexual, previsto en el artículo 23 de la Ley 1719 de 2014 que, de conformidad con la **Sentencia C-754 de 2015**¹⁹⁵, todas las entidades de salud están en la obligación de implementar.

De la información que conoció esta Sala Especial, se advierte la preocupación por el posible estancamiento del componente de rehabilitación, específicamente con relación a las mujeres sobrevivientes de delitos sexuales en el marco de la

¹⁹¹ Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico V.B.1.3.

¹⁹² Al respecto sostiene la Procuraduría: *“[P]odría pensarse en una coordinación de los sistemas de información del Ministerio de Salud y Protección Social y de la UARIV, para tener información actualizada sobre la población víctima que solicita, accede y termina el Programa, y que a su vez pueda ser revisada por los entes de control, por ejemplo, en Vivanto. Esto evitaría reincidir en el acceso de las víctimas a la oferta de estas entidades y contar con información en tiempo real sobre la implementación de la política pública de Rehabilitación en el territorio”*. Procuraduría General de la Nación. Observaciones al cuarto informe anual presentado por el Gobierno Nacional. Octubre 30 de 2017.

¹⁹³ Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2016-2017. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 85-86.

¹⁹⁴ Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2016-2017. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 120.

¹⁹⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

violencia generaliza y el desplazamiento forzado¹⁹⁶. El estancamiento del componente de rehabilitación puede ocurrir, entre otras cosas, por la mencionada desarticulación, por la baja cobertura del Programa, por las demoras en la contratación de los operadores territoriales¹⁹⁷ y por las limitaciones presupuestales aducidas por el Ministerio de Salud y Protección Social¹⁹⁸.

Sobre este último punto, si bien hacer uso del lenguaje utilizado por esta Sala Especial en el marco del seguimiento al ECI en lo relativo a los *bloqueos institucionales* y a las *prácticas inconstitucionales* puede resultar útil a las autoridades gubernamentales, no es posible que, quien tiene la facultad de remover los bloqueos, aduzca su existencia como un motivo para su propia inacción.

En suma, además de la incorporación del enfoque de género y de la articulación institucional, se requiere la disposición de una política pública que responda a las necesidades y riesgos particulares que enfrentan las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del postconflicto y en escenarios de violencia generalizada, solo de esta forma responderá a los criterios mínimos de racionalidad para responder, de manera efectiva, a las necesidades y riesgos acentuados que enfrentan.

V. Medidas que es necesario adoptar para avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado

63. Esta providencia se propuso evaluar si la protección de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del desplazamiento forzado y la violencia en Colombia, presenta avances, rezagos o retrocesos a partir de lo ordenado por la Corte Constitucional en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**.

64. Como se advirtió, para valorar la incorporación del enfoque de género en la política pública de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento, esta

¹⁹⁶ En palabras de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV), “[p]reocupan a la CSMLV los escasos avances en materia de rehabilitación psicosocial a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. En este tema tanto la UARIV como el MSPS tienen rutas diferentes”. De acuerdo con la Comisión, del total de mujeres víctimas identificadas en los anexos reservados de los Autos de esta Sala Especial, sólo el 2% han accedido a la modalidad individual de la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE), mientras que el 19,2% ha accedido a través de la modalidad grupal. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó que el 13% del total de mujeres ha accedido a la medida de atención psicosocial del PAPSIVI, cifras que siguen estando en niveles muy bajos. /Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2016-2017. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 85

¹⁹⁷ Procuraduría General de la Nación. Observaciones sobre la idoneidad, eficacia, y pertinencia de las medidas adoptadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para salvaguardar los derechos fundamentales a la salud, mínimo vital y a la reparación integral de cada una de las mujeres incluidas en los anexos reservados de los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015. Septiembre 7 de 2016.

¹⁹⁸ “El Ministerio encontró que existe un bloqueo institucional respecto de la disponibilidad y apropiación presupuestal que conduce, inexorablemente, a una limitación en el acceso progresivo al Programa que, a su vez, pone en riesgo los derechos constitucionales de un número significativo de personas que aún no han accedido a la medida de rehabilitación”. Gobierno Nacional Informe Anual 2017, p. 546.

Sala Especial considera imprescindible: (a) la disposición de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad¹⁹⁹ fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos de género que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, incluyendo la adopción de las presunciones identificadas en los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**; y (b) la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos.

65. En efecto, la información entregada a esta Sala Especial en cumplimiento de los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**, si bien da cuenta del fortalecimiento de la capacidad institucional y de la gestión de las autoridades para tramitar y ejecutar instrumentos de intervención gubernamental, ésta es insuficiente para establecer, de manera objetiva, un nivel de cumplimiento mayor al declarado en esta providencia como *bajo*, en términos de goce efectivo de derechos. Por tal motivo, esta Sala Especial requerirá a las autoridades concernidas para que definan una *línea base* sobre la situación en que se encuentran las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, que considere los riesgos de género que éstas enfrentan y el amparo efectivo de las presunciones constitucionales reiteradas en esta jurisprudencia.

Esta información y la forma de presentación de la misma por parte del Gobierno Nacional a esta Sala Especial, a los organismos de control y a la sociedad civil que acompañan el seguimiento, debe permitir inferir, de forma objetiva y suficiente, que las medidas adoptadas por el Gobierno dan cuenta de una mejora significativa de la situación que enfrentan las mujeres víctimas, y que, a su vez, dan cuenta de un avance concreto en el goce efectivo de sus derechos.

66. Por otra parte, dada la situación fáctica que se recoge en esta providencia, y que refleja la persistencia de riesgos exacerbados para las mujeres en contextos de violencia generalizada, conforme ha sido registrado ampliamente por los organismos de control en este nuevo escenario de posconflicto, resulta indispensable que el Gobierno Nacional suministre con suficiente claridad, información acerca de las medidas que dan continuidad y sostenibilidad a las acciones desarrolladas en el documento CONPES 3784 de 2013, y cómo éstas trascienden el carácter meramente instrumental y de gestión, y permiten

¹⁹⁹ Los elementos mínimos de racionalidad que debe observar la política dirigida a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, reiterados en esta providencia, son: (i) especificidad individual del Programa; (ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; (iii) cronograma acelerado de implementación; (iv) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (v) cobertura material suficiente; (vi) garantías de continuidad hacia el futuro; (vii) adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales; (viii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (ix) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; (x) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; (xi) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada; (xii) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; (xiii) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma; (xiv) apropiación nacional y autonomía; y (xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional.

impactar de manera significativa en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento.

En atención a esta situación de incertidumbre e indeterminación de la política dispuesta por el Gobierno Nacional, es necesario enfatizar en la obligación que le asiste a éste de disponer de una política pública que trascienda las acciones formales de fortalecimiento de capacidad institucional para la gestión, y que además: (i) responda a los riesgos de género que enfrentan las mujeres en el conflicto armado y la violencia generalizada, así como a los riesgos de violencia sexual que persisten; (ii) incorpore de forma efectiva las presunciones de *vulnerabilidad acentuada, prórroga automática, riesgo extraordinario de género* y de *relación cercana y suficiente de un acto de violencia sexual con el conflicto armado interno o con la violencia generalizada*; y (iii) se formule con los elementos mínimos de racionalidad fijados en la **sección II** de esta providencia.

En esta medida, y dado que la única información con la que cuenta esta Sala Especial respecto de la continuidad y efectividad de las acciones definidas por el Gobierno para prevenir los riesgos y atender a las mujeres víctimas de desplazamiento, es el anuncio de una evaluación institucional y de resultados de la política pública para las mujeres víctimas del conflicto armado, y la proyección de una segunda fase del CONPES 3784 de 2013 hasta el año 2021 (vigencia de la Ley 1448 de 2011); esta Sala Especial considera necesario ordenar al Gobierno Nacional que formule y presente un plan de trabajo para superar el *bloqueo institucional* advertido en esta providencia, de falta de disposición de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad, y que responda de manera efectiva y objetivamente verificable, a las necesidades y riesgos advertidos que enfrentan las mujeres víctimas.

Así mismo, con el fin de conocer la situación actual en la que se encuentran las seiscientas (600) mujeres desplazadas objeto de las medidas de protección y atención ordenadas en el **Auto 092 de 2008**, esta Sala Especial considera necesario solicitar información adicional a la Unidad para las Víctimas, sobre: (i) el total de las mujeres que se encuentran efectivamente incluidas e individualizadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de los 600 casos relacionados en el **Auto 092 de 2008** y en su *Anexo II*; (ii) las medidas de atención y reparación a las que efectivamente han accedido desde su inclusión en el RUV, de manera desagregada para cada una de ellas; y (iii) las dificultades observadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres que aún no han sido objeto de atención y/o reparación, en el caso que así fuere, junto con las medidas adoptadas para superar dichos problemas.

67. Ahora bien, en lo relativo al deber de protección reforzado de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada, esta Sala encontró que, ni en el informe anual

de 2016 ni en el de 2017²⁰⁰, el Gobierno reportó los avances en la implementación efectiva del Programa Integral de Garantías ordenado en el **Auto 098 de 2013**. Si bien se reconoce como avance la adopción del Decreto 1314 de 2016²⁰¹, esta Sala Especial aún no cuenta con información objetiva suficiente para realizar la evaluación correspondiente en términos de goce efectivo de derechos de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto no ha sido probada la implementación efectiva de dicho Programa, de forma tal que se traduzca en una disminución de los riesgos y las amenazas que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento que ejercen labores de defensa de los derechos humanos.

Si bien en la respuesta gubernamental es posible verificar un *cumplimiento* formal de las órdenes dictadas por esta Corporación en el **Auto 098 de 2013**, por cuanto el Gobierno avanzó en la formulación participativa del “*Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos*”, y en los arreglos normativos requeridos para facilitar su implementación; a la fecha de esta providencia, no es posible evaluar la respuesta del Gobierno y el nivel de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de esta población, por cuanto persiste el *bloqueo institucional* de falta de información objetiva, suficiente y pertinente sobre la protección efectiva de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, visible en la situación fáctica relacionada en la **sección II** del presente Auto, y que tan solo permite acreditar un nivel *bajo* de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de dicha población.

Por lo anterior, esta Sala Especial ordenará al Ministerio del Interior que, en su calidad de presidente de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras los Derechos Humanos, adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la puesta en marcha el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, dados los riesgos que éstas aún enfrentan, conforme fue advertido en la **sección III** de la presente providencia. Para ello deberá presentar a esta Sala Especial un plan de trabajo que incorpore los elementos mínimos de racionalidad relacionados atrás, así como un documento técnico que contenga los criterios gubernamentales para la incorporación específica del enfoque diferencial de mujer y género en la política pública de desplazamiento forzado.

68. Con relación a los problemas asociados a la protección de los derechos de las mujeres sobrevivientes de crímenes sexuales en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, esta Sala verificó el incumplimiento y el cumplimiento solamente parcial de algunas de las órdenes proferidas en el **Auto 009 de 2015**, cuyo propósito, precisamente, era garantizar que las instituciones concernidas adoptaran las medidas adecuadas para lograr la protección de los

²⁰⁰ En respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014.

²⁰¹ “*Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos*”.

derechos de esa población.

En consecuencia, y dada la importancia y la urgencia de contar con información objetiva y verificable para valorar los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del postconflicto, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado, esta Sala Especial solicitará tal información a las entidades competentes.

En primer lugar, se ordenará a la Fiscalía General de la Nación informar el estado procesal actual de los casos asociados a los anexos reservados de los **Autos 092 de 2008 y 009 de 2015**, así como las acciones desarrolladas para avanzar en las investigaciones asociadas a tales casos. También se le solicitará a la Fiscalía y a la UNP informar acerca de las estrategias desarrolladas para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual y acerca de las acciones desplegadas para la protección de la vida e integridad personal de las mujeres implicadas en los anexos reservados de los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**.

En segundo lugar, se le ordenará a la Procuraduría General de la Nación informar cuál es la estrategia jurídica que ha desplegado en los casos asociados a los mencionados anexos reservados y, además, se le solicitará un informe sobre las investigaciones disciplinarias que adelanta contra miembros de fuerzas armadas involucrados en hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En tercer lugar, se solicitará al Consejo Superior de la Judicatura, el diseño e implementación de: (i) el Programa de Formación para los Funcionarios Judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, con la finalidad de capacitarlos en temas como: los estándares internacionales de debida diligencia, los derechos fundamentales de las mujeres y la jurisprudencia constitucional aplicable en la materia; y, (ii) el Sistema de Información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, sin perjuicio, de un lado, de las reservas y la confidencialidad de los datos de las mujeres víctimas, y de otro, de la coordinación interinstitucional con los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación. De ambos productos se solicitará un informe con el plan de acción y el cronograma de cumplimiento.

En cuarto lugar, se solicitará un informe al Ministerio de Justicia y del Derecho con el propósito de conocer el estado actual de la formulación de las directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado.

En quinto lugar, esta Sala Especial ordenará al Ministerio de Educación Nacional un informe acerca de las jornadas pedagógicas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación que fueron ordenadas en el **Auto 009 de 2015** y, adicionalmente, solicitará un informe al Ministerio de Defensa sobre el estado actual de los programas de formación y sensibilización a los miembros de la Fuerza Pública, en lo relativo a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación.

Por último, se solicitará a la Defensoría del Pueblo informar el estado actual del Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes contempladas en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1719 de 2014.

Además de los señalados incumplimientos y cumplimientos parciales del **Auto 009 de 2015**, en el tema de violencia sexual, se identificaron tres bloqueos institucionales que persisten y que llevan a acreditar un nivel **bajo** en términos de goce efectivo de derechos: el primero, la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y a los criterios mínimos de racionalidad explicados en esta providencia; el segundo, relacionado con la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación a la gestión; y, el tercero, la desarticulación institucional.

En consecuencia, esta Sala Especial ordenará a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer que, en coordinación con la UARIV y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), elaboren un documento técnico con los Criterios Gubernamentales para la Incorporación Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de desplazamiento forzado. Además, solicitará a la UARIV, al DNP y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que elaboren y presenten a esta Sala Especial, un documento que contenga el plan de trabajo para la construcción de una **línea base** sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. También se ordenará a la UARIV, al Ministerio de Salud y Protección Social, al DNP y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que elaboren y presenten a esta Sala Especial, el plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Se solicitará también al Ministerio de Salud y Protección Social que presente un informe sobre la implementación del Protocolo y el Modelo Integral en Salud para las víctimas de violencia sexual, previsto en el artículo 23 de la Ley 1719 de 2014.

Finalmente, en tanto ha sido relevante para este seguimiento contar con la información suministrada por la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional –Anexos Reservados–, esta Sala la invitará, a través de su secretaría técnica que ejerce la Corporación Sisma Mujer, para que continúe con su activa labor de seguimiento y control a las órdenes dictadas por esta Corporación, con relación a los avances, rezagos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En igual sentido, y con el objeto de continuar contando con la información derivada de la labor de seguimiento que adelantan los organismos de control en el marco de sus competencias, así como los importantes aportes de los demás acompañantes en este proceso, esta Sala les comunicará la presente decisión, para que adopten las medidas que consideren necesarias o se pronuncien respecto de los asuntos que estimen pertinentes, a efectos de verificar el cumplimiento de lo ordenado en la presente providencia.

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

RESUELVE

Primero. DECLARAR que el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada *no se ha superado*, por cuanto el Gobierno Nacional no ha logrado demostrar de forma *objetiva, conducente y pertinente* el goce material y sustancial de sus derechos fundamentales, ni la efectiva incorporación del enfoque diferencial y de los criterios mínimos de racionalidad en la política pública, sensible a las necesidades específicas de las mujeres desplazadas y a los riesgos y facetas de género advertidas por la Corte Constitucional.

Segundo. DECLARAR que el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en la **Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**, en términos de goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, es *bajo*, por cuanto persisten *bloqueos institucionales* que impiden constatar una mejora significativa en la situación de este segmento poblacional, conforme fue establecido en las secciones III y IV de esta providencia.

Tercero. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística que elaboren y presenten a esta Sala Especial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un documento que contenga el plan de trabajo para la construcción de una *línea base* sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales reiteradas en

esta providencia, sobre la cual sea posible verificar que los impactos de las medidas adoptadas por las entidades concernidas, se traducen en una mejora significativa del goce efectivo de los derechos fundamentales de esta población.

Este plan deberá contener: (i) el cronograma de cumplimiento cuya ejecución no podrá ser superior a un (1) año contado a partir de la entrega del plan de trabajo a esta Sala Especial, al término del cual deberá presentar los resultados del levantamiento de la *línea base*; (ii) los responsables y las tareas específicas para la elaboración de este ejercicio de medición; y (iii) los indicadores de resultado y de impacto que serán utilizados para la valoración del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Cuarto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer que, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación, elaboren y presenten a esta Sala Especial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un documento técnico que contenga los *Criterios Gubernamentales para la Incorporación Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de Desplazamiento Forzado*.

Tal documento deberá dar cuenta, por lo menos de lo siguiente: (i) la incorporación de los criterios establecidos en los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**, reiterados en esta providencia, con relación a la forma diferenciada en que las mujeres padecen las distintas violencias y las barreras específicas que enfrentan para acceder a la protección de sus derechos; y (ii) el *“Diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento de la orden 17 del Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional”*, elaborado por el Ministerio del Interior y la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia.

Quinto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, formule y presente un plan de trabajo para la adopción e implementación de la Fase II del Documento CONPES 3784 de 2013, anunciada en el informe final de seguimiento a dicho instrumento de política, y en dicha respuesta indique los resultados obtenidos de *“la evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo, de la política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”*.

Sin perjuicio de la autonomía del Gobierno Nacional para adoptar los instrumentos que estime pertinentes en el cumplimiento de la presente orden, éstos deberán incluir acciones adicionales al fortalecimiento de capacidad institucional para la gestión administrativa, y además: (i) responder efectivamente a los riesgos de género que enfrentan las mujeres en el conflicto armado y la violencia generalizada, así como a los riesgos de violencia sexual que persisten; (ii) incorporar de forma efectiva las presunciones de vulnerabilidad acentuada, prórroga automática desde un enfoque interseccional, riesgo extraordinario de género y de relación cercana y suficiente de los actos de violencia sexual con el conflicto armado interno o con la violencia generalizada; y (iii) cumplir con los elementos mínimos de racionalidad reiterados en esta providencia.

Sexto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) el total de las mujeres que se encuentran efectivamente incluidas e individualizadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de los 600 casos relacionados en el Auto 092 de 2008 y en su Anexo II; (ii) las medidas de atención y reparación a las que efectivamente han accedido desde su inclusión en el RUV, de manera desagregada para cada una de ellas; y (iii) las dificultades observadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres que aún no han sido objeto de atención y/o reparación, en el caso que así fuere, junto con las medidas adoptadas para superar dichos problemas.

Séptimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio del Interior que, en su calidad de presidente de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras los Derechos Humanos, adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la puesta en marcha del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, dados los riesgos que éstas aún enfrentan, conforme fue advertido en la sección II de la presente providencia.

En cumplimiento de esta orden, el Ministerio del Interior deberá presentar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe con los avances obtenidos con la implementación del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos que, como mínimo, dé cuenta de: (i) el número de mujeres con necesidades de protección; (ii) los tipos de riesgos advertidos y sus niveles de gravedad; (iii) el número de mujeres beneficiarias de las medidas dispuestas por el Programa; (iv) el tipo de medidas o acciones implementadas para asegurar la vida e integridad de esta población, así como la continuidad de su labor de liderazgo; y (vi) las acciones emprendidas para impulsar la investigación y sanción de los responsables de los riesgos y amenazas que enfrentan las mujeres víctimas de

desplazamiento en ejercicio de su liderazgo, como garantía de no repetición de los hechos victimizantes.

Octavo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Fiscalía General de la Nación que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) cuál es el estado procesal actual de los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (ii) qué estrategias ha desarrollado la entidad para avanzar en el trámite de los procesos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (iii) qué acciones ha desplegado la entidad para conocer y responder a los problemas de gestión administrativa para el trámite de estos casos; y (iv) cuáles son los avances y las dificultades de los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Noveno. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Fiscalía General de la Nación que, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio del Interior, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presenten, de manera conjunta a esta Sala Especial de Seguimiento, un informe detallado que indique: (i) cuáles son las estrategias concretas que han desarrollado para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y de sus familias; (ii) cuáles son las medidas que se han adoptado para garantizar de forma adecuada y efectiva la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas, así como la aplicación de medidas de protección respecto de las comunidades y las organizaciones de las que hacen parte las mujeres víctimas; (iii) qué acciones se han planeado y/o ejecutado para proteger la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres implicadas en los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

Décimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio de Salud y Protección Social que, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaboren y presenten a esta Sala Especial, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un documento que contenga el plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

El plan de trabajo deberá presentar la ruta de solución a los problemas de: (i) la desarticulación institucional y de oferta; (ii) la baja cobertura que se ha

registrado a la fecha; (iii) las demoras en la contratación de los operadores territoriales; y (iv) las limitaciones presupuestales.

El documento deberá contener además: (a) un cronograma de cumplimiento de las medidas de solución cuya ejecución no podrá ser superior a seis (6) meses contados a partir de la entrega del plan de trabajo a esta Sala Especial, al término del cual deberá presentar un informe con los resultados preliminares de la implementación de las medidas de solución; (ii) los responsables y las tareas específicas previstas para resolver los problemas de desarticulación; y (iii) la propuesta de medición y reporte periódico (semestral) de los resultados alcanzados con la implementación de las medidas de solución, los cuales deberán ser informados, por el término de dos (2) años, tanto a esta Sala Especial, como a la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional - Anexos reservados.

Undécimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado que indique cuál es el estado actual de la implementación del Protocolo y el Modelo Integral en Salud para las víctimas de violencia sexual, previsto en el artículo 23 de la Ley 1719 de 2014.

Duodécimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Justicia y del Derecho que en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) cuál ha sido el avance del Subcomité de dedicación exclusiva al Auto 009 en la adopción de las directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado; (ii) de qué manera las mencionadas directrices darán prevalencia a: (a) la promoción de la coordinación interinstitucional al interior del Administración de Justicia para efectos de materializar las normas o reglamentos existentes en materia de debida diligencia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de actos de violencia sexual contra mujeres, (b) el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación y de los jueces penales a cargo de los procesos relativos a violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado, y (c) la definición de criterios en torno a los derechos de las mujeres en el marco de la Justicia Transicional; y (iii) cuál es el cronograma para la adopción de tales directrices.

Decimotercero. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en el término de un (1) meses contado a partir de la comunicación de este Auto, informe a esta Sala el estado actual del Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de

violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Decimocuarto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) cuál es la estrategia jurídica que ha desplegado en los casos implicados en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (ii) cuál es la metodología, el talento humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual de los Anexos Reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (iii) cuáles son los mecanismos para el monitoreo y evaluación de su gestión en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado y cuáles son los indicadores que ha desarrollado para evaluar esta gestión de vigilancia.

Así mismo, se **ORDENA** a la Procuraduría General de la Nación que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial un informe detallado sobre las investigaciones disciplinarias que viene adelantando contra miembros de las Fuerzas Armadas involucrados en hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

Decimoquinto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Consejo Superior de la Judicatura que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales: (i) diseñe e implemente un Programa de Formación para los Funcionarios Judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, con la finalidad de capacitarlos en temas como: los estándares internacionales de debida diligencia, los derechos fundamentales de las mujeres y la jurisprudencia constitucional aplicable en la materia; y (ii) diseñe e implemente un Sistema de Información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, sin perjuicio, de un lado, de las reservas y la confidencialidad de los datos de las mujeres víctimas, y de otro, de la coordinación interinstitucional con los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

En tal sentido, se **ORDENA** al Consejo Superior de la Judicatura **REMITIR**, dentro de los dos (2) meses siguientes a la comunicación de esta providencia, un informe que contenga, por lo menos: (i) el plan de acción y el cronograma para el diseño e implementación del Programa de Formación para los Funcionarios Judiciales que tienen a su cargo los procesos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado; y (ii) el plan de acción y el cronograma para el diseño e implementación del Sistema de

Información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Decimosexto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Educación Nacional que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, remita a esta Sala de Seguimiento un informe contentivo de las regiones priorizadas para efectos de desarrollar las jornadas pedagógicas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. En este informe se deberá hacer referencia a: (i) los contenidos y metodologías seleccionadas para desarrollar estas jornadas; (ii) los responsables y los potenciales destinatarios de las mencionadas jornadas; y (iii) el cronograma de implementación de las jornadas pedagógicas.

Decimoséptimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Defensa que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado sobre las acciones y programas que viene adelantando para la prevención de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, violencia en el posconflicto y el desplazamiento forzado. En este informe, el Ministerio deberá precisar: (i) los contenidos de los lineamientos y programas de formación y sensibilización a los miembros de la Fuerza Pública, especialmente en lo relativo a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación; (ii) los resultados e impactos que estos lineamientos y programas han tenido en términos de prevención de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado; y (iii) los mecanismos de seguimiento, evaluación y sanción de los miembros de la Fuerza Pública sobre quienes existan denuncias por actos de violencia sexual.

Decimoctavo. COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente providencia a la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional –Anexos Reservados–, por intermedio de su secretaría técnica la cual ejerce la Corporación Sisma Mujer, e **INVITARLA** para que continúe con su activa labor de seguimiento y control a las órdenes dictadas por esta Corporación, con relación a los avances, rezagos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Decimonoveno. COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente providencia a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, para que adopten las medidas que consideren pertinentes a efectos de verificar el cumplimiento a lo aquí ordenado. Comunicarla, así mismo, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), a la Oficina de ONU Mujeres, y al Consejo Noruego para Refugiados, para que continúen con su labor de seguimiento.

Notifíquese y cúmplase.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Contenido

ANTECEDENTES.....	1
CONSIDERACIONES.....	11
I. Contexto actual de la decisión. Persistencia de la violencia generalizada en un escenario de posconflicto.....	11
II. Metodología a partir de la cual se evaluarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las afectaciones diferenciadas del conflicto armado.....	15
<i>Carácter estructural del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en el año 2004 y criterios para su levantamiento.</i>	<i>15</i>
<i>Distinción entre el cumplimiento de órdenes complejas y los niveles de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos</i>	<i>21</i>
<i>Parámetros para evaluar los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.....</i>	<i>24</i>
<i>Condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública por la persistencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales.....</i>	<i>30</i>
III. Situación fáctica actual de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en razón a los riesgos que aún enfrentan con ocasión del conflicto armado y el desplazamiento forzado	32
IV. Niveles de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.....	37
<i>Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 092 de 2008</i>	<i>37</i>
<i>Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 098 de 2013</i>	<i>45</i>
<i>Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 009 de 2015</i>	<i>49</i>
V. Medidas que es necesario adoptar para avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado	61
RESUELVE.....	67