

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO No 185 DE 2018

Referencia: Respuesta a la solicitud elevada por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, relacionada con los ajustes a la metodología para dar respuesta a la orden 35 del Auto 373 de 2016.

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil dieciocho (2018).

La suscrita Magistrada Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en uso de sus facultades constitucionales y legales, profiere el presente auto a partir de las siguientes,

CONSIDERACIONES

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”*; esta 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 373 de 2016** en el cual 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

R1031Abri'l 182018

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 pública¹.

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*² y *prácticas inconstitucionales*³ 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, 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 componente⁴, para impulsar su cumplimiento y avanzar de manera sostenida en la superación del ECI.

4. En relación con el componente de retornos y reubicaciones en particular, esta Corporación advirtió en el **Auto 373 de 2016** que en varios de sus pronunciamientos⁵ requirió al Gobierno Nacional que ajustara el componente de retornos y reubicaciones de la política, con el objeto de garantizar el goce efectivo de estos derechos de la población desplazada. Sin embargo, luego de la evaluación realizada sobre la respuesta del Gobierno en la materia, esta Sala Especial concluyó que *“en la actual política de retornos y reubicaciones no permite que este tipo de procesos se consoliden y, con ello, no está cumpliendo con su objetivo dentro del proceso de restablecimiento de derechos de la población desplazada (art. 17 L. 387 de 1997). En última instancia, los procesos de retornos y reubicaciones no representan una solución duradera o*

¹ 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)”*.

² 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”*.

³ 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 acarrearán 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”*.

⁴ 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.

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Auto 008 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 383 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 2019 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*sostenible frente al desplazamiento forzado, contrario a lo establecido en las obligaciones internacionales en la materia*⁶.

En efecto, al evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas en materia de retornos y reubicaciones, esta Corporación constató un *cumplimiento bajo*, por cuanto los mecanismos adoptados para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, observaron múltiples fallas en su diseño e implementación. Lo anterior, se ve reflejado en los resultados parciales y limitados que cada uno de estos mecanismos ha tenido al momento de garantizar mínimos de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad a los procesos de retornos y reubicaciones.

En particular, con relación a este componente de la política, esta Sala Especial constató la existencia de un *bloqueo institucional* traducido en *“la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento”*⁷.

Por otra parte, encontró la existencia de *prácticas inconstitucionales* relacionadas con: (i) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; (ii) la discriminación a la que han sido sometidas las reubicaciones rurales; y (iii) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos.

5. Como consecuencia de esta valoración, esta Corporación ordenó, entre otras, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas) la presentación de informes trimestrales sobre *“los avances en el proceso de cuantificación, ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el presente auto”*⁸.

Así mismo, solicitó a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República que presentaran un informe, *“en un término no superior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, relativo a sus observaciones sobre el proceso adelantado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en el marco de la orden Trigésimo cuarta de este pronunciamiento”*⁹.

⁶ Corte Constitucional, Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.3.3.

⁷ Corte Constitucional, Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 2.3.3.

⁸ Corte Constitucional, Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden trigésimo cuarta.

⁹ Corte Constitucional, Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden trigésimo quinta.

6. Posteriormente, y luego de la presentación de los informes del (i) 31 de octubre de 2016¹⁰; (ii) 21 de febrero de 2017¹¹; (iii) 5 de mayo de 2017¹²; (iv) 4 de agosto de 2017¹³; (v) 14 de noviembre de 2017¹⁴; y (vi) 31 de enero de 2018¹⁵, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación solicitaron a esta Sala Especial, autorizar ajustes a la metodología de presentación de los informes ordenados en el numeral 35 del **Auto 373 de 2016**, por cuanto *“la periodicidad establecida (en la orden) y los avances en el proceso, no permiten pronunciamientos de fondo en los tiempos establecidos por esta orden”*¹⁶.

7. En consideración a lo anterior, es importante recordar el contenido del numeral trigésimo quinto del **Auto 373 de 2016**, el cual está orientado a la presentación de un informe por parte de los organismos de control, con sus observaciones sobre el proceso de cuantificación, ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación, adelantado por la Unidad para las Víctimas en cumplimiento de la orden trigésimo cuarta de dicha providencia.

8. Si bien en el numeral trigésimo quinto de la parte resolutive fijó el término para la presentación del referido informe, de dos (2) meses contados a partir de la notificación del **Auto 373 de 2016**, el mismo está condicionado a los avances que presente la Unidad para las Víctimas en el cumplimiento de la orden trigésimo cuarta. En tal virtud, tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación son autónomos en la presentación de su informe de observaciones sobre el proceso que adelanta la Unidad para las Víctimas en cumplimiento de la mencionada orden trigésimo cuarta, en atención a los avances que ésta viene presentando sobre la estrategia de cuantificación,

¹⁰ Unidad para las Víctimas. Informe a la orden trigésimo cuarta del Auto 373 de 2016, relativo a la presentación de estrategia para la cuantificación, ubicación y caracterización de la población retornada sin acompañamiento. 31 de octubre de 2016.

¹¹ Unidad para las Víctimas. Informe a la orden trigésimo cuarta del Auto 373 de 2016, relativo a la presentación de los avances en *“la estrategia planteada por la Unidad para las Víctimas a fin de avanzar en el cumplimiento de la orden 34, en el cual se destacan etapas importantes para la identificación de la población a partir de la información disponible en la Red Nacional de Información”*. 21 de febrero de 2017.

¹² Unidad para las Víctimas. Informe a la orden trigésimo cuarta del Auto 373 de 2016, relativo a la presentación de *“(i) los resultados de la I fase referida a la identificación y delimitación de población retornada y reubicada con y sin acompañamiento estatal, (ii) los resultados de la II fase respecto de la ubicación por georreferenciación de los hogares con y sin acompañamiento estatal”*.

¹³ Unidad para las Víctimas. Informe a la orden trigésimo cuarta del Auto 373 de 2016, *“correspondiente al desarrollo de la Fase III de la Estrategia: Caracterización de la población retornada o reubicada sin acompañamiento estatal”*. 4 de agosto de 2017.

¹⁴ Unidad para las Víctimas. Informe a la orden trigésimo cuarta del Auto 373 de 2016, relacionado con el proceso de delimitación del universo asociado a *“población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación”*. 14 de noviembre de 2017.

¹⁵ Unidad para las Víctimas. Informe a la orden trigésimo cuarta del Auto 373 de 2016, relacionado con *“los inconvenientes en la identificación del universo de personas en situación de desplazamiento que solicitaron acompañamiento y no lo recibieron debido a dificultades encontradas en la implementación de la estrategia que se presentó a la Corte Constitucional para responder a la Orden 34 en términos de identificación del universo en lo rural, así como por ubicación de las víctimas tras su declaración”*. 31 de enero de 2018.

¹⁶ Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación. Oficio No. 201800053650 del 13 de marzo de 2018.

ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento.

9. En este orden de ideas y teniendo en cuenta que la solicitud presentada por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación está orientada a: (i) la programación de reuniones técnicas semestrales de seguimiento a los avances en el proceso de caracterización que adelanta la Unidad para las Víctimas; y (ii) la presentación de un informe anual en cumplimiento de la orden trigésimo quinta, esta Sala Especial considera que se encuentra debidamente justificada en razón a la autonomía que tienen los organismos de control de aportar la información solicitada en el **Auto 373 de 2016**, en el marco de sus competencias, de forma tal que aporte elementos importantes, oportunos y suficientes para la valoración que realiza esta Corporación de los avances alcanzados por la Unidad para las Víctimas en cumplimiento de la orden trigésimo cuarta.

En consecuencia, la suscrita Magistrada,

RESUELVE

Primero.- ACCEDER a la solicitud de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, en los términos señalados en el fundamento 9 de esta providencia.

Segundo.- CONCEDER la ampliación del plazo de dos (2) meses para la presentación del informe de observaciones referido en el numeral trigésimo quinto del Auto 373 de 2016, en el entendido que la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación podrán presentar dicho informe en la medida que cuenten con información suficiente para fundamentar las valoraciones del proceso que adelanta la Unidad para las Víctimas, en el marco de sus competencias.

Tercero.- NOTIFICAR, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación de lo dispuesto en esta providencia.

Notifíquese y cúmplase,


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada Presidenta

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004


MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General