

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 895 DE 2022

Referencia: Adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de las órdenes estructurales de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá D. C., treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022).

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional delegó a la Sala Especial la labor de monitorear el cumplimiento de la Sentencia SU-016 de 2021. Conforme a ello, los Autos 756 y 924 de 2021 y 270 de 2022 requirieron al Gobierno Nacional para que acreditara las medidas adoptadas para superar las falencias identificadas por esta Corporación en la citada decisión.

En tal virtud, en la presente decisión, la Sala Especial evaluará el cumplimiento de las órdenes octava, novena, décima y undécima la Sentencia SU-016 de 2021. Para ello, confrontará los reportes gubernamentales presentados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad para las Víctimas y el Fondo Nacional de Vivienda, con las observaciones de los organismos de control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Lo anterior, a la luz de los parámetros dispuestos para analizar las órdenes estructurales en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Conforme a ello, adoptará las medidas a las que haya lugar para asegurar el cumplimiento de la referida sentencia.

I. ANTECEDENTES

La Sentencia T-025 de 2004 constató la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado (en adelante, ECI). Lo expuesto, como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, por la

precaria respuesta institucional para atender y proteger a las víctimas. También, por la insuficiente destinación de recursos para tales efectos. Debido a la complejidad de las falencias identificadas, la Corte estableció una Sala Especial para asegurar el cumplimiento de su decisión y la garantía efectiva de los derechos de la población víctima de dicho flagelo.

La Sentencia SU-016 de 2021 analizó la situación de un grupo de víctimas de desplazamiento forzado quienes, junto con otros sujetos de especial protección constitucional, ocuparon un conjunto de predios por vías de hecho con el propósito de satisfacer sus necesidades habitacionales básicas. En esa decisión, la Corte advirtió que dicha situación no era un hecho aislado. Por el contrario, indicó que aquella obedeció a la agudización de la condición de vulnerabilidad de las víctimas causada por la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.

Igualmente, identificó un conjunto de falencias en la respuesta institucional para atender a la población en situación de desplazamiento, así como en el trámite de los procesos de desalojo por ocupación irregular. En consecuencia, la Sala Plena reiteró las obligaciones estatales respecto al derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento y, unificó las reglas jurisprudenciales en materia de desalojos por ocupación de hecho.

Dadas las falencias en la política pública de vivienda, la Corte dispuso un conjunto de medidas estructurales encaminadas a: (i) mejorar la colaboración y el acompañamiento de las autoridades del nivel nacional con las entidades territoriales y las autoridades judiciales para la identificación de las víctimas y el estado de sus carencias (orden octava); (ii) identificar los programas de vivienda para la población más vulnerable (orden novena); (iii) diseñar una estrategia coordinada de información, publicidad y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado en relación con el acceso a los programas de vivienda (orden décima); y, (iv) formular un programa de comunicación y acercamiento a la población vulnerable (orden undécima).

Finalmente, debido a la complejidad de las órdenes y su impacto en la garantía de los derechos de la población desplazada, la Sala Plena designó a esta Sala Especial para monitorear la implementación de las órdenes estructurales de la Sentencia SU-016 de 2021. Esto, de manera articulada con la estrategia de superación del ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004¹.

En cumplimiento de esta decisión, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante, Ministerio de Vivienda) y el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante, FONVIVIENDA) por un lado², y la Unidad para las Víctimas por el otro³, allegaron sus informes acerca de la gestión de dichas entidades. Particularmente, en respuesta

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Órdenes octava, novena, décima y undécima.

² Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (10 de junio de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2021EE0062895 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

³ Unidad para las víctimas. (junio de 2022). *Informe de gestión y avances de la orden 3,8 y 10 de la Sentencia SU 016 de 2021*.

a la orden novena presentaron: (i) una relación sobre la oferta institucional vigente para la población en general, que incluye los diferentes programas a los que pueden acceder las víctimas de desplazamiento forzado; (ii) las metas de esos programas; y, (iii) un análisis acerca de la congruencia entre la política pública de vivienda y las obligaciones mínimas que deben asegurarse respecto el derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado. En aquel, resaltaron que “*las entidades se encuentran trabajando mancomunadamente para lograr el cumplimiento del fallo*”⁴.

Los Autos 756 y 924 de 2021 y 270 de 2022 requirieron a dichas entidades para que reportaran a esta Corporación el cumplimiento de las órdenes octava, novena, décima y undécima de la Sentencia SU-016 de 2021. Concretamente, estas providencias identificaron falencias en la información reportada por el Gobierno Nacional y, en consecuencia, solicitaron: (i) profundizar en el informe de respuesta a la orden novena; y, (ii) acreditar el cumplimiento de las demás disposiciones.

II. CONSIDERACIONES

Objeto, estructura y metodología de la decisión

1. Corresponde a la Sala Especial de Seguimiento asegurar el cumplimiento de las decisiones que se profieren en el marco del ECI, debido a que aquellas están encaminadas a garantizar la protección de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado. Por este motivo, la presente decisión evaluará el cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas en la **Sentencia SU-016 de 2021**⁵ y, a partir del nivel acreditado por el Gobierno Nacional, establecerá las medidas correspondientes.

Para estos efectos, la Sala Especial reiterará: (i) los parámetros establecidos en el seguimiento para evaluar el cumplimiento de las órdenes complejas (**sección A**); y, (ii) los instrumentos dispuestos en el Decreto 2591 de 1991 para garantizar el cumplimiento de las órdenes de tutela (**sección B**). Posteriormente, expondrá la valoración de la respuesta gubernamental en cada una de las órdenes estructurales de la **Sentencia SU-016 de 2021 (sección C)**. Finalmente, adoptará las medidas correspondientes para garantizar el cumplimiento de las mencionadas órdenes (**sección D**).

A. Parámetros jurisprudenciales para evaluar el cumplimiento de órdenes complejas. Grado de intervención del juez constitucional en las políticas públicas

2. La Corte Constitucional precisó que la carga de demostrar el avance en la superación del ECI recae sobre las autoridades del Gobierno Nacional responsables de cumplir las órdenes que se profieren para garantizar los derechos de la población

⁴ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (10 de junio de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2021EE0062895 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Página 12.

⁵ Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

en situación de desplazamiento⁶. Específicamente, deben “*brindar al juez constitucional insumos suficientes para realizar el diagnóstico actualizado sobre la situación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia*”⁷.

2.1. El **Auto 156 de 2020**⁸ señaló que los informes del Gobierno Nacional deben cumplir con el principio de lealtad procesal, cuyo fundamento está en los artículos 83 y 95 de la Constitución. Es decir, las partes tienen la carga de actuar de buena fe y ser veraces en su cumplimiento, con el propósito de hallar la verdad, la justicia y la correcta solución del caso concreto. Estas cargas se incumplen cuando “*hacen afirmaciones tendientes a presentar la situación fáctica de forma contraria a la verdad; con sesgos que pueden desviar la atención del juez; o cuando, con el aporte de pruebas, se pretende afectar los derechos de contradicción y defensa*”⁹¹⁰. Si bien las entidades gozan de un amplio margen de discrecionalidad respecto de la metodología para presentar la información, esto debe hacerse en el marco de los principios, deberes y cargas propias de las actuaciones judiciales.

2.2. Puntualmente, para hacer el análisis de los informes, estos deben tratar sobre “(i) los niveles de avance en la protección de los derechos, a través de los resultados de la medición de los IGED; (ii) el examen de estos resultados en relación con los umbrales definidos en el **Auto 373 de 2016**; y (iii) la sostenibilidad de los avances en el tiempo”¹¹. De igual manera, debe analizarse la superación de las falencias de política pública. Aquellas impiden el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento y dan lugar a la intervención del juez constitucional.

2.3. Bajo ese entendido, para demostrar que las autoridades avanzan en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, los informes y reportes deben: (i) dar cuenta de la coherencia interna y de la coherencia externa¹²; (ii) mantener un análisis evolutivo sobre los datos que reportan; (iii) presentar la información de manera clara,

⁶ Cfr. Corte Constitucional. Auto del 27 de mayo de 2005, Auto 008 de 2009, Auto 385 de 2010, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Auto 460 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷ Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas. Fundamento jurídico 4.

⁸ Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-586 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Igualmente, en Sentencia T-341 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido), esta Corporación precisó que se incumple el principio de buena fe cuando “(i) las actuaciones procesales no se cumplen en un momento determinado y preclusivo dispuesto en la ley, es decir, cuando se realizan actos que puedan dilatar las mismas de manera injustificada; (ii) se hacen afirmaciones tendientes a presentar la situación fáctica de forma contraria a la verdad; (iii) se presentan demandas temerarias; o (iv) se hace un uso desmedido, fraudulento o abusivo de los medios de defensa judicial”. Igualmente, en Sentencia T-204 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la Corte advirtió que, en materia probatoria “el aporte de pruebas o su contradicción con el fin de (i) dilatar el trámite, (ii) alegar una situación fáctica contraria a la verdad o (iii) afectar el derecho de contradicción y defensa -como expresión del debido proceso- de una de las partes, constituyen prácticas contrarias a la lealtad procesal”.

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado Fundamento jurídico 9.2.

¹¹ Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado Fundamento jurídico 10.1.

¹² Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado Fundamento jurídico 30: La coherencia interna hace referencia a “la correspondencia entre sus objetivos, las acciones desplegadas y los resultados alcanzados en el período correspondiente” y la coherencia externa al “análisis integrado y comparado de los objetivos, las acciones y los resultados reportados por cada una de las instituciones, así como la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y consistencia de la gestión estatal, en su conjunto”.

precisa y ordenada. Por ello, las referencias generales o manifestaciones que conduzcan a error en la valoración se tendrán como indicio de incumplimiento; y, (iv) los informes deben favorecer el carácter dialógico del proceso de seguimiento¹³.

3. El cumplimiento de estos presupuestos le permite a la Sala Especial y a los demás intervinientes en el proceso, contar con elementos suficientes para avanzar en la valoración del ECI e identificar la persistencia de los factores estructurales que inciden en el cumplimiento. En tal sentido, la Sala evalúa la respuesta del Gobierno Nacional con base en los siguientes parámetros.

4. Esta Corporación estableció los criterios para evaluar el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas por el juez constitucional. Particularmente, en el caso del ECI en materia de desplazamiento forzado, el **Auto 185 de 2004**¹⁴ fijó cuatro grados de cumplimiento: incumplimiento, cumplimiento bajo, medio y alto. Al respecto, la Corte manifestó la necesidad de contar con una metodología de valoración basada en grados. Lo expuesto porque la corrección de las falencias que condujeron a la declaración del ECI no se construye en un corto plazo¹⁵ ni con la simple adopción de nuevas políticas o solamente con mayor presupuesto¹⁶. Además, el seguimiento a un ECI no concluye cuando todos los derechos de la población desplazada estén satisfechos de forma concomitante y en su máximo desarrollo posible, sino en aquellos eventos en que se evidencia que el Estado avanza progresiva y programáticamente hacia dicha finalidad¹⁷.

5. Estos parámetros fueron retomados por la Corte en otras decisiones donde se declaró un estado de cosas inconstitucional¹⁸. Aquellas precisaron algunos aspectos en cada nivel de cumplimiento, así como la respectiva consecuencia jurídica, los cuales fueron recogidos por la Sala en el **Auto 373 de 2016**¹⁹:

5.1. El cumplimiento **alto**, evidencia la existencia de un plan completo, coherente y racional para asegurar el goce efectivo del derecho. Dicho plan se implementa de forma adecuada y demuestra progresos tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que los avances ocurrirán. En este caso, como a la persona se le respeta, protege y garantiza el derecho, cesa la competencia del juez constitucional para intervenir en el asunto, ya que se superó la violación al derecho o las causas de la amenaza.

5.2. El cumplimiento **medio** supone la existencia de planes e instituciones formalmente aceptables, que se implementan y evidencian resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. El juez debe valorar si debe entenderse cumplida la tutela, con advertencias y medidas de protección finales. De igual

¹³ Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado Fundamento jurídico 30.

¹⁴ Corte Constitucional. Auto 185 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ Corte Constitucional. Auto 185 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 8.

¹⁶ Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 26.

¹⁷ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.3. En igual sentido: Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento 9.1.4.1.

¹⁸ Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa y T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle). Reiterado en el Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sección 1.4.

manera, puede decidir mantener ciertas órdenes, respetuosas de los avances de las autoridades.

5.3. En el cumplimiento **bajo**, los planes e instituciones son deficientes, revelan ejecuciones pobres, resultados parciales y limitados. Aquí, el juez mantiene su competencia. Aunque existan progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y el asunto demanda su atención.

5.4. Finalmente, hay **incumplimiento** cuando la autoridad o el responsable no cuenta con planes o instituciones –ni siquiera deficientes–, no adelanta ninguna de las acciones planeadas, no realiza mejoras para garantizar el goce efectivo del derecho de manera progresiva, o no hay indicios de que vaya a lograrse tal garantía. No demostró avance o lo hizo de manera insignificante desde que el juez impartió la orden compleja. También, puede ocurrir que retrocedió en la garantía del derecho protegido. Para estos casos, el juez mantiene su competencia y debe tomar medidas drásticas e ingeniosas para garantizar el goce efectivo del derecho.

5.5. Como se desprende de lo anterior, la respuesta del juez constitucional es inversamente proporcional al nivel de cumplimiento verificado. Si el cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial será mínima o ninguna. En contraste, ante niveles de cumplimiento bajos o incumplimiento, las decisiones deben ser significativas e incluso drásticas.

B. Mecanismos para el cumplimiento de los fallos: el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato

6. Las providencias judiciales son de obligatorio cumplimiento. Por tanto, su inobservancia es grave debido a que genera una vulneración de derechos. Los servidores públicos tienen el deber de facilitar el cumplimiento de estas decisiones, especialmente cuando el fallo protege derechos fundamentales²⁰. En el contexto del Estado de Cosas Inconstitucional, esta obligación se cualifica, pues “*dicho cumplimiento trae consigo la protección de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como lo es la población en situación de desplazamiento forzado*”²¹.

En el sentido contrario, el incumplimiento es una conducta de suma gravedad porque compromete el derecho de acceso a la justicia y la prevalencia del orden constitucional, por cuanto “*(i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia*”²².

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-329 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández y T-832 de 2008. M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo. Reiterado en: Auto 460 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹ Corte Constitucional. Auto 460 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

7. Adicionalmente, la garantía de los derechos constitucionales tutelados a través de las sentencias judiciales hace parte del núcleo esencial del derecho a la justicia²³. Así, esta Corporación ha reiterado que:

“[La] administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada”²⁴.

8. En tal virtud, la Corte cuenta con diferentes mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus fallos. El Decreto 2591 de 1991 contempló consecuencias para aquellos que no cumplen con las órdenes dictadas en una sentencia, como lo son el trámite de cumplimiento (artículo 27) o el incidente de desacato (artículo 52)²⁵.

9. *Trámite de cumplimiento:* La **Sentencia C-367 de 2014**²⁶ precisó las reglas consignadas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 entorno al cumplimiento de las sentencias. Así, (i) los fallos deben cumplirse sin demora; (ii) en caso de no cumplirlo en las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, el juez requerirá al superior del responsable para que lo obligue a cumplir y abra un proceso disciplinario contra el incumplido; (iii) pasadas otras cuarenta y ocho (48) horas, ordenará la apertura de un proceso disciplinario contra el superior que no adopte las medidas dispuestas en el fallo para su cumplimiento. En ese caso, el juez tomará directamente las órdenes para que se cumpla su decisión. El fallador (iv) podrá sancionar por desacato al responsable del incumplimiento y a su superior, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar. Adicionalmente, (v) hasta que el derecho esté completamente restablecido o hayan sido eliminadas las causas de la amenaza (especialmente, como resultado del cumplimiento), el juez mantendrá la competencia²⁷. Sin embargo, el término para requerir el cumplimiento puede modularse según el tipo de orden: hay algunas que son de inmediato cumplimiento, mientras que otras, como es el caso de los remedios estructurales, requieren de un mayor margen temporal²⁸.

10. *Incidente de desacato:* El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, contempla el desacato como sanción. El responsable podrá incurrir en una sanción de arresto hasta

²³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096 de 2008, C-367 de 2014.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. Reiterado en Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 21.

²⁵ El Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 24, expuso que: “[...] en materia penal el servidor público podría incurrir en conductas tipificadas como prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente), mientras que, en materia disciplinaria podrían dictarse sanciones fundamentadas en la omisión del servidor público del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 34 y 50 de la Ley 734 de 2002)” (Énfasis de la Sala).

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. En esta providencia la Corte analizó una demanda en contra del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 por omisión legislativa relativa, puesto que la citada norma no incluyó el término dentro del cual se deben decidir los incidentes de desacato.

²⁸ Dicha modulación es propia de la naturaleza de las órdenes estructurales. Ver: Corte Constitucional. Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en el Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 11.2.

de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales²⁹. Esta sanción la impone el juez de primera instancia, a menos que la Corte Constitucional haya mantenido la competencia o la haya asignado a otra autoridad judicial³⁰.

11. Las **Sentencias T-271 de 2015**³¹, **T-226 de 2016**³² y los **Autos 096 de 2017**³³ y **310 de 2020**³⁴ reiteraron la diferencia entre el cumplimiento y el desacato, que puede sintetizarse así:

Cumplimiento	Desacato
Es obligatorio dado el carácter imperativo de las órdenes del juez de tutela.	Es incidental. En tal sentido, es subsidiario en aquellos casos en que la verificación del cumplimiento no sea suficiente.
Se inicia de oficio, a petición del interesado o por solicitud del Ministerio Público.	Su trámite se inicia de oficio o a petición del interesado.
Respecto al cumplimiento, la responsabilidad es objetiva. Es decir que no se examina si la autoridad actuó con culpa o dolo.	La responsabilidad analizada es subjetiva. Esto quiere decir que, para imponer una sanción por desacato, se debe verificar si el responsable actuó con negligencia.

Tabla 1. Diferencias entre el cumplimiento y el desacato con base en las Sentencias T-271 de 2015, T-226 de 2016 y Auto 096 de 2017³⁵

12. Al hacer una lectura de estas diferencias a la luz de los mandatos constitucionales, esta Corporación ha reconocido que el trámite del incidente de desacato no puede supeditarse a que la persona que se ve afectada con el incumplimiento formule la petición al respecto. Si las medidas de impulso procesal no permiten avanzar en el cumplimiento de las órdenes, “*el juez debe, de oficio,*

²⁹ Esta corresponde a la sanción general, a menos que haya alguna disposición específica que contemple medidas diferentes.

³⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-092 de 1991. M.P. Carlos Gaviria Díaz. En esta decisión, la Corte analizó una demanda en contra del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, puesto que, en consideración del actor, la concurrencia de la acción disciplinaria y penal por el desacato de las decisiones de tutela contraviene los derechos al juez natural, al debido proceso y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La Corte concluyó que la norma es constitucional por cuanto pueden concurrir estos procesos en la medida en que el “*primero corresponde al ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado; en tanto que el segundo es de naturaleza penal y su finalidad es la de castigar la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado*”.³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-271 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-271 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³² Corte Constitucional. Sentencia T-226 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³³ Corte Constitucional. Auto 096 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁴ Corte Constitucional. Auto 310 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-271 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Fundamento jurídico 6.1; Sentencia T-226 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 37, reiterado en el Auto 096 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 34: “*Desde esa perspectiva, el trámite del incidente desacato no siempre puede supeditarse a que la persona a cuyo favor se profirió la orden de amparo formule una petición al respecto. Si ninguna de las medidas de impulso procesal ha permitido avanzar en el cumplimiento del fallo, por circunstancias atribuibles a la conducta del obligado, el juez debe, de oficio, iniciar el incidente, para presionar por esa vía la satisfacción de las órdenes impartidas y proteger los derechos fundamentales comprometidos en cada caso*” (Énfasis de la Sala); y, Auto 310 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 14.

*iniciar el incidente, para presionar por esa vía la satisfacción de las órdenes impartidas y proteger los derechos fundamentales comprometidos en cada caso*³⁶.

13. En el marco de un Estado de Cosas Inconstitucional, el juez debe tomar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las órdenes. El trámite de cumplimiento y el incidente de desacato son facultades que tiene el juez constitucional para, incluso de oficio, orientar las actuaciones de las autoridades al goce efectivo de los derechos de las personas. Aquel tiene el deber, en caso de evidenciar un incumplimiento, de utilizar todas las herramientas a su alcance para asegurar el cumplimiento de las órdenes judiciales y evitar la vulneración de derechos. Más aún, la Sala resalta que a través de los **Autos 756 y 924 de 2021**, así como el **Auto 270 de 2022** instaron a las autoridades responsables para que acreditaran el cumplimiento de las órdenes estructurales de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Particularmente, se les advirtió *“que el cumplimiento de las decisiones judiciales es una obligación de los servidores públicos, particularmente cuando estas decisiones protegen derechos fundamentales*³⁷. *Por esta razón, el incumplimiento de dichas obligaciones es una causal de mala conducta, lo que genera consecuencias jurídicas*³⁸”³⁹. Sin embargo, luego de esos requerimientos, no se acreditó el cumplimiento de las órdenes octava a undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Por ello, es necesario adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales.

14. En síntesis, tanto el trámite de cumplimiento como el incidente de desacato son figuras legales que la jurisprudencia constitucional ha reconocido como los medios para lograr la garantía de los derechos tutelados en las decisiones de la jurisdicción constitucional. Ambos caminos pueden iniciarse de manera concomitante, pues buscan que la orden se cumpla. El juez de tutela, en consecuencia, tiene diferentes caminos para superar *“las dificultades prácticas y formales que impiden que el ciudadano disfrute de su derecho en las condiciones contempladas en la decisión que lo protegió*”⁴⁰. Mientras el cumplimiento se enfoca en la adopción de medidas para remover obstáculos fácticos o jurídicos, el incidente de desacato busca persuadir al servidor público o al particular para que cumpla la decisión⁴¹.

³⁶ Corte Constitucional. Auto 096 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 34.

³⁷ Cfr. Auto 460 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 7.3. Ver también: Sentencias T-329 de 1994. MP. José Gregorio Hernández y T-832 de 2008. MP. Mauricio Gonzáles Cuervo.

³⁸ En ese sentido, en el Auto 460 de 2016, se precisó que *“de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, el incumplimiento de las órdenes dictadas durante el proceso de seguimiento a un fallo de tutela, es una conducta que genera consecuencias jurídicas para aquel que omite su acatamiento. Por ejemplo, en materia penal la persona podría incurrir en conductas tipificadas de prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente). Además de sanciones disciplinarias fundamentadas en la omisión del servidor público del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 34 y 50 de la Ley 734 de 2002)”*. \ \ En igual sentido, en el Auto 156 de 2020 esta Sala de Seguimiento, advirtió a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991 establece que los servidores públicos deben, de manera **eficaz e inmediata**, *“prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”*.

³⁹ Corte Constitucional. Auto 924 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Resuelve Segundo y fundamento jurídico 7 y Auto 270 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Resuelve Cuarto y fundamento jurídico 5.

⁴⁰ Corte Constitucional. Auto 096 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 29.

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional. Auto 096 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos 27 a 29.

C. Valoración del cumplimiento de las órdenes complejas de la Sentencia SU-016 de 2021

15. En este apartado, la Sala Especial evaluará la respuesta gubernamental respecto al cumplimiento de las órdenes complejas de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Para ello, la metodología que aplicará comprende lo siguiente: precisará el alcance de cada orden; posteriormente, expondrá la información reportada. Adicionalmente, en el caso de la orden novena, la Corte presentará las observaciones de los organismos de control⁴². Conforme al contraste de estos elementos, valorará el cumplimiento a la luz de los parámetros dispuestos en la jurisprudencia respecto a las órdenes estructurales. Debido a la relación que guardan las órdenes para superar las falencias identificadas en la política pública, al término de la valoración, la Sala adoptará las medidas a las que haya lugar.

Valoración de la orden octava de la Sentencia SU-016 de 2021

Alcance de la orden octava

16. La **Sentencia SU-016 de 2021**⁴³ identificó un bloqueo institucional en la respuesta institucional dirigida a atender a la población en situación de desplazamiento forzado, concretamente, en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular. Este bloqueo se concreta en la falta de precisión en las responsabilidades institucionales y la descoordinación de las mismas para brindar atención y asistencia a las víctimas. Para atender esta situación, la Corte adoptó dos medidas, cada una con términos diferentes.

16.1. En primer lugar⁴⁴, ordenó al Director de la Unidad para las Víctimas implementar un protocolo para la respuesta interinstitucional⁴⁵. Este instrumento tiene por objeto establecer los mecanismos de coordinación, respuesta y acompañamiento efectivo a las autoridades administrativas y judiciales en los procedimientos que impliquen el desalojo de víctimas de desplazamiento forzado. Para ello fijó un término de tres meses desde la notificación de la decisión. Aquella actuación fue adelantada el 21 de julio de 2021, por lo que el término se agotó el 22 de octubre de 2021⁴⁶.

⁴² En virtud del Auto 756 de 2021, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República allegaron informes con sus observaciones sobre el cumplimiento de la orden novena de la SU-016 de 2021.

⁴³ Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden octava. Literal (ii): “*En el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta decisión expida un protocolo, que presentará a la Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de la Corte Constitucional, en el que se regule el curso de acción de la entidad y prevea los elementos mínimos desarrollados en el fundamento jurídico 121 de esta sentencia.*”

⁴⁵ De acuerdo con la Sentencia SU-016 de 2021 y con el Auto 924 de 2021, la Corte requirió al Director de la Unidad para las Víctimas por ser el responsable de la entidad que debía cumplir con la orden.

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional. Auto 270 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

16.2. En segundo lugar⁴⁷, ordenó a dicha entidad implementar un micrositio en la página web de la Unidad para las Víctimas. Este portal, concretamente, debe servir como canal de comunicación con otras autoridades administrativas y judiciales para garantizar el acompañamiento y el flujo de información necesario para la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en los procesos de desalojo. Para ello fijó un término de seis meses desde la notificación de la decisión. Como aquella actuación fue realizada el 21 de julio de 2021, el término se agotó el 24 de enero de 2022⁴⁸. De conformidad con lo dispuesto en la sentencia, este instrumento debe contar con los siguientes elementos:

- “1. Tiempos de respuesta sobre las siguientes actuaciones: (i) confirmación del recibo de la solicitud de acompañamiento; (ii) requerimientos para que se completen los datos sobre los ocupantes en relación con los que se brindará la información; y (iii) la remisión de las bases de datos con la información de los ocupantes de acuerdo con lo referido en el numeral siguiente. El tiempo de respuesta no podrá superar los plazos previstos para la respuesta a solicitudes en ejercicio del derecho de petición.*
- 2. La información veraz, oportuna, completa y organizada sobre: (i) los ocupantes inscritos en el RUV, (ii) las ayudas humanitarias que han recibido o reciben; (iii) la calificación vigente sobre las carencias en materia de alojamiento; e (iv) información sobre la superación de la necesidad de vivienda.*
- 3. En caso de inscripción en el RUV y ausencia de información sobre las ayudas humanitarias y la calificación de carencias, la previsión de medidas de traslado de funcionarios de la UARIV al lugar de la ocupación para efectuar la evaluación de las carencias de los ocupantes, víctimas de desplazamiento forzado.*
- 4. La actualización y coordinación entre la UARIV y la entidad territorial sobre las calificaciones de carencias o entregas de ayudas humanitarias posteriores al desalojo, en aras de establecer el alcance del albergue temporal.*
- 5. La adecuada publicidad e información a las entidades sobre la existencia de este canal de comunicación y su uso, así como la posibilidad de exponer directamente ante la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado las omisiones de la UARIV en la atención de las solicitudes de información para los casos de desalojo.*
- 6. Comoquiera que parte de la información que se deberá recaudar para determinar las necesidades de vivienda de las víctimas caso a caso requiere el suministro de información por parte de otras entidades, se instará a todas las autoridades con competencias en la materia como el Ministerio de Vivienda, FONVIVIEDA, el DPS, entre otras, para que remitan de manera oportuna la*

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden octava. Literal (i): “En el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión active un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales relacionado con el acompañamiento e información necesaria para la protección de los derechos de las víctimas en procesos de desalojo. Este canal tendrá las finalidades desarrolladas en los fundamentos jurídicos 120 y 121 de esta sentencia.”

⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional. Auto 270 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*información a la UARIV en aras de que el acompañamiento a los casos de desalojo sea efectivo*⁴⁹.

17. Esta orden contiene medidas orientadas a que se “desarrolle[n] mecanismos de coordinación, respuesta y acompañamiento efectivo a las autoridades administrativas y judiciales en los procedimientos que impliquen el desalojo de víctimas de desplazamiento forzado”⁵⁰. En consecuencia, los mecanismos a los que hace referencia la orden octava, no se pueden examinar de manera aislada. Puntualmente, debido a que la actuación de la Unidad para las Víctimas, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (en adelante, SNARIV), debe ser oportuna y tener el alcance requerido para atender la realidad de las víctimas de desplazamiento forzado. Esto debe, a su vez, contemplar las limitaciones (técnicas, institucionales o presupuestales) de las entidades territoriales para atender de manera efectiva la situación.

18. De esa manera, la decisión de la Corte busca que se provea un acompañamiento real para que las personas alcancen la estabilización de su situación. La **Sentencia SU-016 de 2021** evidenció que la entidad rectora del sistema no articula la respuesta institucional en el marco de los procesos de desalojo para proteger los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, lo cual genera un déficit de protección de esta población.

19. Bajo ese entendido, es necesario que los dos mandatos consignados en la orden octava se cumplan. No basta con la mera expedición de un protocolo interno de la Unidad para las Víctimas, sino que se requiere la articulación del SNARIV para lograr una respuesta efectiva, mediada por la coordinación de las autoridades administrativas y judiciales para garantizar los derechos. De igual forma, tampoco es suficiente un protocolo que disponga la articulación de la oferta de la Unidad, si no existe un medio de comunicación expedito para articular a las autoridades, que permita atender los desalojos de las víctimas de desplazamiento forzado de manera ordenada.

20. En síntesis, el cumplimiento de los dos mandatos de la orden octava tiene como objetivo resolver el bloqueo institucional identificado y, garantizar la protección integral de los derechos de las personas en situación de desplazamiento. Así, el resultado de las actuaciones debe ser el goce efectivo de los derechos de las víctimas. En el caso específico, la medida estructural que ordenó la Corte buscó el diseño de una ruta institucional, que esté al alcance de las autoridades administrativas y judiciales mediante un mecanismo de comunicación interinstitucional. Esto, debe garantizar el acompañamiento debido a las autoridades que lo necesiten en el territorio nacional.

21. La Sala considera que las obligaciones derivadas de la orden octava de la **Sentencia SU-016 de 2021** son de resultado (formular e implementar). En esa medida, el informe de cumplimiento de la orden debe dar cuenta de lo siguiente: (i)

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 121.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico

las acciones puntuales que evidencien que el protocolo está implementándose; y, (ii) que el micrositio ha sido activado y está en funcionamiento. Estas obligaciones deben mostrar los criterios mínimos que definió la sentencia para desbloquear la gestión institucional.

Respuesta gubernamental

22. La Sala indicó previamente que la Unidad para las Víctimas debió presentar el protocolo en octubre de 2021 y activar el micrositio en enero de 2022⁵¹. Sin embargo, las dos fechas establecidas en la providencia transcurrieron sin que la entidad allegara a la Corte los informes de cumplimiento. En consecuencia, el **Auto 924 de 2021**⁵² requirió al Director de la Unidad para que remitiera el protocolo y acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en el literal segundo de la orden octava de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Posteriormente, el **Auto 270 de 2022**⁵³ requirió al Director de la Unidad para que acreditara el cumplimiento integral de la orden octava de la providencia⁵⁴. A continuación, la Sala se referirá brevemente a la respuesta gubernamental.

22.1. En atención al requerimiento del **Auto 924 de 2021**, la Unidad para las Víctimas explicó que, para la expedición del Protocolo debía surtir un procedimiento interno que consta de tres etapas: inicio, diagnóstico y compilación. Al respecto, indicó que cumplió la *etapa de inicio*. En ella participaron las áreas misionales involucradas en la entidad y llegaron a “*acuerdos y divisiones de tareas para cumplir la finalidad última que es la unificación de criterios de operación*”⁵⁵. Luego, adelantó la *etapa de diagnóstico*. En esta, identificó las causas y efectos del fenómeno de los asentamientos informales y “*la falta de sustento normativo que guíe el actuar de la UARIV [...cuando] se está adelantando procesos policivos de desalojo*”⁵⁶.

Adicionalmente, el informe señaló que, “*de acuerdo a las conclusiones ya acordadas en las etapas anteriores*”, la Unidad avanzaría en la *etapa de compilación*. Esta última incluye: “[la descripción de] *los tiempos de respuesta ante la ocurrencia de estos hechos, sino también, abordará el papel de la entidad en estos escenarios [... por lo que esperan] finalizarlo y entregarlo a finales del mes de enero de 2022*”⁵⁷.

⁵¹ Para el protocolo la entidad el término era de tres meses y para activa el micrositio el término era de seis meses.

⁵² Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵³ Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁴ El Auto 270 de 2022 requirió que se acreditara el cumplimiento integral de la orden octava, puesto que ya había vencido el término para el cumplimiento de ambos literales, e incluso había pasado el término que la misma Unidad explicó que le tomaría cumplir con el literal ii de esa orden.

⁵⁵ Unidad para las Víctimas. (25 de noviembre de 2021). *Auto 924 de 2021. Informe único de Gobierno. Requerimiento al director de la UARIV del cumplimiento de lo ordenado por la SU-016 de 2021*. Página 3.

⁵⁶ Unidad para las Víctimas. (25 de noviembre de 2021). *Auto 924 de 2021. Informe único de Gobierno. Requerimiento al director de la UARIV del cumplimiento de lo ordenado por la SU-016 de 2021*. Página 3.

⁵⁷ Unidad para las Víctimas. (25 de noviembre de 2021). *Auto 924 de 2021. Informe único de Gobierno. Requerimiento al director de la UARIV del cumplimiento de lo ordenado por la SU-016 de 2021*. Páginas 4 y 5.

22.2. Luego, el **Auto 270 de 2022** requirió al Director de la Unidad para las Víctimas para que acreditara el cumplimiento de la orden octava (literales i y ii) de la **Sentencia SU-016 de 2021**. En respuesta, el 6 de junio de 2022, la Unidad para las Víctimas allegó un informe sobre la gestión y los avances alcanzados. En este, se pronunció únicamente respecto del cumplimiento del literal ii. Para ello, anexó el proyecto de resolución que “*ya surtió el trámite de publicación en la página web*” y que se encuentra en la etapa de firmas, numeración, ejecutoria y socialización a todas las direcciones territoriales de la entidad⁵⁸. Respecto del cumplimiento del literal i, sobre la activación del micrositio, no reportó información. Conforme a lo expuesto, la Unidad solicitó que se declare el cumplimiento de la orden y se archive el proceso.

Valoración de la respuesta gubernamental

23. Conforme a los parámetros expuestos, la Sala Especial encuentra que a pesar de los requerimientos de los **Autos 924 de 2021** y **270 de 2022**, el Director de la Unidad para las Víctimas no acreditó el cumplimiento de la orden octava de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Tampoco reportó la existencia de factores fácticos o jurídicos que incidieran en dicha situación.

23.1. En relación con la orden de diseñar e implementar un protocolo para la articulación interinstitucional, la Unidad planteó un proceso de formulación de tres etapas que finalizaría en el mes de enero de 2022. La entidad reportó acciones preparatorias y de diagnóstico, que corresponden a la segunda etapa. El 6 de junio de 2022, la entidad reportó que el instrumento ya existe, pero no hay fecha cierta sobre la “*firma, numeración, ejecutoria y socialización*”⁵⁹ que anuncia la entidad. Es decir que, a la fecha, dicho protocolo no ha sido expedido.

23.2. De otra parte, la Unidad para las Víctimas no reportó ninguna gestión dirigida a la activación del micrositio que sirviera como canal de comunicación entre las autoridades administrativas y judiciales en los procesos de desalojo por ocupación a través de vías de hecho.

24. Por lo anterior, la Sala concluye que el Director de la Unidad para las Víctimas no adelantó las diligencias dirigidas a cumplir el fallo, lo cual evidencia un **incumplimiento** de la orden octava de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Dada la parálisis institucional que se encuentra, la intervención de la Corte Constitucional en la política debe mantenerse para adoptar medidas dirigidas a desbloquear la respuesta institucional. Con base en lo expuesto, no puede entenderse como *hecho superado*, ya que el protocolo no existe en la vida jurídica ni el micrositio ha sido activado. Especialmente porque se trata, a través de la articulación interinstitucional, de garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento en el marco de los procesos de desalojo y no la mera actividad administrativa

⁵⁸ Unidad para las víctimas. (junio de 2022). *Informe de gestión y avances de la orden 3,8 y 10 de la Sentencia SU 016 de 2021*. Página 4. Como anexo, incluyen el proyecto de Resolución.

⁵⁹ Unidad para las víctimas. (junio de 2022). *Informe de gestión y avances de la orden 3,8 y 10 de la Sentencia SU 016 de 2021*. Página 4.

25. Para esto, la Corte ordenará al Gobierno Nacional cumplir la orden octava de la **Sentencia SU-016 de 2021**, en el término dos (2) meses, contado a partir de la notificación de esta providencia. El cumplimiento de esta orden debe acreditarse con la (i) activación del micrositio y, (ii) con la expedición del protocolo. En caso de que alguna de estas medidas no pueda realizarse, deberán presentar un informe en el que esté debidamente sustentada la razón y no podrá alegarse la falta de tiempo para el cumplimiento. En caso de que las razones sean de fuerza mayor, deberán contar una estrategia para que la Unidad para las Víctimas pueda articularse con las autoridades administrativas y judiciales, que contenga los mínimos dispuestos por la providencia, pero que en todo caso será temporal, mientras el protocolo entra en funcionamiento y se activa el micrositio.

Valoración de la orden novena de la Sentencia SU-016 de 2021

Alcance de la orden novena

26. La **Sentencia SU-016 de 2021** señaló que no había claridad sobre cómo los programas de vivienda del Gobierno Nacional contribuyen al goce efectivo del derecho de la población en situación de desplazamiento. Advirtió que, desde la entidad rectora de la política de vivienda, no hay un plan integral que tenga el alcance suficiente para cubrir a la población en situación de desplazamiento o para brindar soluciones habitacionales adecuadas a su situación socioeconómica⁶⁰.

27. Conforme a ello, la Corte ordenó al Ministerio de Vivienda y a FONVIVIENDA presentar un informe sobre “(i) los programas de vivienda vigentes para la población desplazada, (ii) las metas de estos programas, y (iii) la concordancia de esta política con los estándares logrados a través del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado”⁶¹. El término que fijó esta Corporación para el cumplimiento de dicha disposición fue de treinta (30) días siguientes a la notificación del fallo. El informe, serviría para que esta Sala Especial analizara la política actual de vivienda para atender a la población desplazada en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en esta materia.

28. Debido a que las órdenes se enmarcan en el ECI en materia de desplazamiento forzado, la acreditación de su cumplimiento debe ser acorde con las pautas y parámetros dispuestos por esta Corporación en relación con la calidad de la información que reporta el Gobierno Nacional⁶². Sobre el particular, el **Auto 156 de 2020** puntualizó que estos deben “demostrar los avances, rezagos o eventuales retrocesos en: (i) la remoción de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales; (ii) el cumplimiento de las órdenes proferidas; y (iii) el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento”⁶³.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 128 a 129.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden novena.

⁶² Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶³ Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 21.1.

29. Bajo ese entendido, el análisis del Ministerio de Vivienda y del FONVIVIENDA no solo debe consignar una exposición sobre los diferentes programas o las características que las normas describen para estos, sino mostrar que los planes, programas o estrategias en materia de vivienda cumplen con el propósito de garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento y avanzar en la superación del ECI.

Respuesta gubernamental

30. El 10 de junio de 2021, el Ministerio de Vivienda y el FONVIVIENDA presentaron un informe conjunto en cumplimiento de la orden novena de la **Sentencia SU-016 de 2021**⁶⁴. En este, manifestaron que, “*las entidades se encuentran trabajando mancomunadamente para lograr el cumplimiento del fallo de tutela*”⁶⁵.

30.1. Puntualmente, este informe incluyó una descripción general de los programas de vivienda vigentes en los que podría participar la población en situación de desplazamiento. También mencionó las metas que se fijaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (en adelante, PND 2018-2022). No obstante, aquellas se refieren a la entrega de subsidios en diferentes programas, pero no establecen objetivos específicos para la población en situación de desplazamiento forzado. Por tal motivo, el Gobierno precisó que, para revisar estas metas debía tener en cuenta los porcentajes que prevén las normas que regulan los diferentes programas para destinar subsidios de vivienda. Respecto de esto último, reportó los porcentajes de subsidios entregados a víctimas del conflicto armado, en general, y no a personas en situación de desplazamiento forzado, de manera particular.

30.2. Para demostrar que la política de vivienda sí concuerda con los estándares logrados a través del seguimiento al ECI, las entidades afirmaron que realizan esfuerzos para garantizar el acceso a la oferta institucional. Además, analizaron los indicadores de goce efectivo de derechos (en adelante, IGED) propuestos por el Gobierno Nacional para medir el avance en el derecho a la vivienda digna, y concluyeron que “*en todos los indicadores [de vivienda...] se presenta un aumento considerable en el porcentaje de cumplimiento*”⁶⁶.

30.3. Finalmente, manifestaron que el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se encuentra en la búsqueda de nuevas líneas para el Plan Operativo Anual 2021 de las entidades.

⁶⁴ Esto, debido a que ambas entidades desarrollan sus actividades “*dentro del mismo ámbito de jurisdicción del Ministerio*”. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (10 de junio de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2021EE0062895 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Página 1.

⁶⁵ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (10 de junio de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2021EE0062895 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Página 12.

⁶⁶ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (10 de junio de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2021EE0062895 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Página 12.

31. El **Auto 756 de 2021** requirió al Ministerio de Vivienda y a FONVIVIENDA para que profundizaran sus reportes en aspectos específicos sobre las metas y los avances de los programas de vivienda para la población en situación de desplazamiento⁶⁷. Lo anterior, para obtener elementos de juicio idóneos en la valoración del componente. Particularmente, en el análisis de la situación de las víctimas en contraste con la población general. La providencia también trasladó el informe gubernamental a los acompañantes permanentes del proceso y a los organismos de control, para que presentaran sus observaciones sobre la respuesta del Gobierno Nacional.

32. El 9 de diciembre de 2021, el Gobierno Nacional presentó un informe unificado de acuerdo con lo dispuesto en el **Auto 756 de 2021**. En este, complementó la descripción de los programas en materia de vivienda y su correspondencia con los avances logrados en el ECI⁶⁸. Igualmente, expuso un balance de la política de vivienda para la población en situación de desplazamiento forzado; y, precisó algunas de las medidas regulatorias que tienen un impacto en el alcance de las medidas dispuestas para la población víctima, como flexibilizar el acceso a los programas.

De otro lado, el informe describió los porcentajes de población víctima que deben incluirse en los diferentes programas. También, precisó que el Gobierno considera como avances en la política pública de vivienda la expedición de normas que flexibilizan el acceso al crédito de vivienda, al subsidio familiar de vivienda o la mejora de las unidades habitacionales.

Observaciones de los organismos de control y la Comisión de Seguimiento

33. En respuesta al traslado efectuado por el **Auto 756 de 2021** del informe que presentó el Gobierno Nacional a la orden novena, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento a presentaron sus observaciones⁶⁹. Así, la Procuraduría General de la Nación señaló que los informes gubernamentales no consignan las metas de los programas, especialmente, en materia de vivienda rural⁷⁰. Tampoco se describieron las líneas estratégicas para atender a las víctimas en los procesos de retornos, reubicaciones y

⁶⁷ Corte Constitucional. Auto 756 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 21.1: “(a) los datos y resultados puntuales sobre (i) las metas y (ii) los avances en la implementación de los programas. Esta información debe contener como mínimo: (a.1) la identificación de los municipios en donde se implementan los proyectos o programas de subsidios de vivienda familiar (tanto urbanos como rurales); (a.2) cuál es la población que será beneficiaria de dichos proyectos; y, (a.3) el porcentaje de los beneficiarios que correspondan a población desplazada. Además, deberán entregar: (b) un análisis sobre la correspondencia de la política de vivienda respecto al universo de población desplazada. En caso de no tener información puntual, deberán manifestarlo de manera clara y directa en su respuesta, así como exponer las estrategias que utilizarán para subsanar la falta de información.”

⁶⁸ Unidad para las Víctimas. (9 de diciembre de 2021). *Informe de Gobierno Auto 756 de 2021. Avances en la superación del ECI sobre población víctima de desplazamiento*. Radicado 202111038267861 de la Unidad para las Víctimas.

⁶⁹ Cuando se realizó el traslado, la única orden que debía estar cumplida era la orden novena. Por esta razón, los comentarios de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento se enfocan en dicho informe.

⁷⁰ Procuraduría General de la Nación. (14 de enero de 2022). *Informe de la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de las órdenes del auto 756 de 2021. Observaciones sobre los informes emitidos por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el goce efectivo de derechos de la Población desplazada*. Radicado 151284000000 E- 2021-575856- SJPR.

restitución de tierras. Indicó que los programas de subsidios para acceder a la oferta urbana no se compadecen con la realidad socioeconómica de las personas en situación de desplazamiento forzado. También, que los porcentajes para la asignación de subsidios no es acorde con la demanda.

Igualmente, el Ministerio Público advirtió que “*no existe una estrategia diseñada que facilite la postulación de los beneficiarios para garantizar el acceso a vivienda urbana que incluyan a los ‘ocupantes de predios’ víctimas de desplazamiento forzado sujetos de especial protección constitucional.*”⁷¹ Lo anterior, por la falta de articulación entre las autoridades encargadas de implementar las medidas y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social. En consideración de la Procuraduría, esta última entidad tiene la capacidad de identificar los hogares, los órdenes de priorización y la composición poblacional de los beneficiarios de los proyectos. Sin embargo, dicho análisis está ausente.

Finalmente, la Procuraduría reconoció que el Gobierno Nacional realizó esfuerzos para garantizar el acceso a vivienda adecuada desde la oferta institucional y que cumpla con los criterios mínimos de habitabilidad. Sin embargo, destacó la necesidad de aumentar esos esfuerzos para que las víctimas de desplazamiento forzado accedan a soluciones de vivienda.

34. Por su parte, la Contraloría General de la República, reprochó que los informes del Gobierno no distinguieran entre los programas que hacen parte del PND 2018-2022, de aquellos de vigencias anteriores, donde se presentaron rezagos en su cumplimiento⁷². Además, llamó la atención acerca de la imprecisión en la información. En especial, porque el PND establece metas para población vulnerable, en general, y no hay una desagregación por grupos poblacionales. Para la Contraloría, esto significa que no hay metas definidas para la población en situación de desplazamiento según el PND.

35. Para la Comisión de Seguimiento, los informes no especificaron las metas de los programas para las víctimas de desplazamiento, ya que las cifras que presentan no están desagregadas. Adicionalmente, el Gobierno no brindó elementos de juicio que permitan constatar “*en qué medida la política se corresponde con el universo de la población desplazada*”⁷³.

Valoración de la respuesta gubernamental

⁷¹ Procuraduría General de la Nación. (14 de enero de 2022). *Informe de la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de las órdenes del auto 756 de 2021. Observaciones sobre los informes emitidos por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el goce efectivo de derechos de la Población desplazada*. Radicado 1512840000000 E-2021-575856-SJPR. Página 109.

⁷² Contraloría General de la República. (31 de enero de 2022). *Cumplimiento de órdenes octava, trigésimo segunda, cuadragésimo segunda y cuadragésimo tercera del Auto 756 de 2021*. Radicado No. 2022EE0012179.

⁷³ Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. (02 de marzo de 2022). *Comentarios al informe anual del Gobierno Nacional 2021, Vigencia 2020 y al Informe de respuesta del Gobierno Nacional al Auto 756 de 2021. Verificación de la superación del ECI declarado en Sentencia T-025 de 2004*. Página 77.

36. Como se indicó previamente, para valorar el cumplimiento de la orden novena de la **Sentencia SU-016 de 2021**, la información que entregó el Gobierno debió responder al análisis transversal que adelanta la Sala Especial acerca de la superación del ECI. Ello, porque es en ese marco que se adelanta el análisis de la política pública que busca garantizar el derecho a la vivienda. Bajo ese entendido, para analizar la respuesta gubernamental en la presente decisión, la Sala empleará los parámetros expuestos en el fundamento jurídico 2.3 de esta decisión: (i) coherencia interna y externa; (ii) análisis evolutivo sobre los datos que reportan; (iii) información clara, precisa y ordenada; y, (iv) que favorezcan el carácter dialógico del proceso de seguimiento⁷⁴.

37. De conformidad con lo expuesto, la Sala encuentra que el Gobierno Nacional no cumplió los parámetros definidos por esta Corporación en relación con la cualificación de la información que debe aportar al Seguimiento. En particular, para la evaluación de la respuesta institucional al ECI, por cuando los reportes gubernamentales describen superficial y en forma muy general la política de vivienda para la población vulnerable del país. En ese sentido, la Sala advierte un cumplimiento bajo de la orden novena de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

38. Como ejemplo de las deficiencias en la información, la Sala encuentra que los reportes gubernamentales: (i) no dan claridad sobre el alcance de los programas en contrapunto con el contenido de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. En esa línea, no hay metas claras y específicas sobre el goce efectivo de los derechos; (ii) no profundizaron sobre los programas para superar las falencias estructurales identificadas en el seguimiento y la citada **Sentencia SU-016 de 2021**. En especial, aquellas relacionadas con el alcance material de la respuesta. (iii) No permiten observar la sostenibilidad de la política y la progresividad de la respuesta institucional; (iv) no hay información sobre los criterios de racionalidad mínima de las políticas públicas; y, (v) no es explícita la coherencia interna y externa de la planificación y ejecución de los programas.

39. En ese sentido, para el cumplimiento de la orden novena, la Sala espera que los informes que presente el Gobierno Nacional estén dirigidos a informar, con base en los parámetros del **Auto 156 de 2020** expuestos, cómo la política pública de vivienda garantiza el goce efectivo del derecho a la población desplazada. Así, los informes que presentan deben estar encaminados a que la información sirva como medio de prueba para que se demuestre los avances para la superación del ECI en el componente de vivienda. La información debe dar cuenta que la política pública cumple con los criterios que ha definido la jurisprudencia de la Corte en la materia. Lo anterior incluye el análisis de cómo el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas contribuye a la superación del ECI⁷⁵.

Valoración de la orden décima de la Sentencia SU-016 de 2021

⁷⁴ Cfr. Corte Constitucional. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 30.

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 128. La precitada providencia reconoció que los programas de vivienda “parecen focalizar la atención en una población con características diferentes a las de las víctimas de desplazamiento forzado en situación de mayor vulnerabilidad”.

Alcance de la orden décima

40. La **Sentencia SU-016 de 2021** evidenció distintos problemas en la estrategia de comunicación con la que la oferta de los programas de vivienda llega a la población desplazada. Particularmente, señaló que la socialización depende de las cajas de compensación familiar. De igual forma, destacó que, aunque las autoridades insisten en “*obligación de que las víctimas de desplazamiento forzado acudan a los mecanismos instituidos para la satisfacción del derecho a la vivienda*”⁷⁶, no reportaron medidas diferentes a la mediación de las cajas de compensación.

41. Lo anterior, está ligado al **bloqueo institucional** identificado en el **Auto 373 de 2016**. Sobre el particular, la Sala Especial constató como uno de los problemas del Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno su comunicación y su difusión, la cual dependía de las cajas de compensación familiar. Puntualmente, la Sentencia de Unificación buscó dinamizar la manera en que el Gobierno Nacional pone en conocimiento de los beneficiarios los distintos programas.

42. Bajo ese entendido, la orden décima de la **Sentencia SU-016 de 2021** dispone que, el Ministerio de Vivienda, la Unidad para las Víctimas y FONVIVIENDA **diseñen una estrategia coordinada** de información, publicidad y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado en relación con el acceso a los programas de vivienda⁷⁷.

La estrategia debe servir para fortalecer los canales de comunicación e información, y contener los siguientes elementos mínimos: “(i) *información clara sobre los programas vigentes; (ii) los requisitos generales y mecanismos de acceso; (iii) difusión de amplio alcance y focalización en municipios y asentamientos que concentren población desplazada; y (iv) medidas de acompañamiento en las fases de acceso y postulación*”⁷⁸. Para ello, las entidades contaban con un término de seis (6) meses, cuyo vencimiento acaeció el 24 de enero de 2022⁷⁹.

43. De acuerdo con lo expuesto, la estrategia de comunicación debe diseñarse de forma que contribuya al goce efectivo de los derechos. Esto implica, que la misma debe estar articulada con los planes del Gobierno Nacional para superar el ECI en materia de vivienda. Así, es crucial la focalización territorial de la estrategia y la inclusión de las personas en los programas de vivienda que mejor se ajusten a las posibilidades de estas.

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 130.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden décima: “*ORDENAR a la UARIV, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y FONVIVIENDA que en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión diseñen una estrategia coordinada de información, publicidad y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado en relación con el acceso a los programas de vivienda. Esta estrategia debe contar como mínimo con los elementos referidos en el fundamento jurídico 130 de esta sentencia y deberá ser presentada ante la Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de la Corte Constitucional para que analice esta información.*”

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 130.

⁷⁹ El Ministerio de Vivienda y FONVIVIENDA se notificaron por conducta concluyente el 10 de junio de 2021; la Unidad para las Víctimas, el 21 de julio de 2021. Por esto, el término empezó a contar a partir de la notificación de la Unidad para las Víctimas, que fue la última en notificarse.

Respuesta gubernamental

44. El **Auto 270 de 2022** requirió al Ministro de Vivienda, al Director de FONVIVIENDA y al Director de la Unidad para las Víctimas para que acreditaran el cumplimiento de la orden décima. Lo anterior, debido a que, una vez cumplido el término dispuesto en la **Sentencia SU-016 de 2021**, dichas entidades no presentaron el reporte solicitado.

45. En respuesta a este requerimiento, el Ministro de Vivienda y el Director de FONVIVIENDA allegaron un informe el 29 de marzo de 2022. Este dio cuenta de las acciones desarrolladas en cumplimiento de la citada decisión⁸⁰. El documento no contó con la participación de la Unidad para las Víctimas.

45.1. Puntualmente, el informe explicó las acciones desarrolladas a partir del 7 de marzo del año en curso. En esa fecha, se “*efectuó una reunión en el interior de esta cartera ministerial para coordinar las acciones para efectuar el cumplimiento de la sentencia de la referencia*”⁸¹. Conforme a ella, las áreas misionales de las entidades serían las encargadas de producir la información para que, posteriormente, el área de comunicaciones la divulgara a través de redes sociales y *FreePress*. Para ello, el Gobierno precisó que debía adelantar un proceso interno de remisión de la información.

45.2. De otro lado, el informe indicó que el Ministerio de Vivienda coordinaría con la Unidad para las Víctimas el cumplimiento de la orden, de modo que los mensajes institucionales fueran concertados. En tal virtud, manifestó que adelantaría las siguientes labores: (i) la producción de mensajes por parte de las áreas misionales de la entidad; y, (ii) la promoción de una reunión entre el área de comunicaciones estratégicas y la Unidad para las Víctimas. Esta se llevaría a cabo el 7 de abril de 2022. Luego de esta fecha, la entidad no reportó ninguna información.

46. La Unidad de Víctimas, por su parte, presentó su informe sobre el cumplimiento de la orden décima de la **Sentencia SU-016 de 2021** el 6 de junio de 2022⁸². En este, la entidad adujo que, en calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, ya implementa rutas coordinadas para el acceso a los programas de vivienda. Adicionalmente, a través de la Subdirección de Coordinación Técnica del SNARIV, diseña los planes de acción de las entidades que hacen parte del sistema, con lo que se busca armonizar la política pública y articular las herramientas que existen. En ese mismo sentido, la Unidad certifica a las entidades que contribuyen al goce efectivo de los derechos.

⁸⁰ El informe fue suscrito por la abogada Nadia Lorena Rodríguez Piñeros de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y por la abogada Paula Andrea Montoya Murcia de la Oficina Asesora Jurídica de FONVIVIENDA.

⁸¹ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (28 de marzo de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2022EE0029496 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Página 2.

⁸² Unidad para las víctimas. (junio de 2022). *Informe de gestión y avances de la orden 3,8 y 10 de la Sentencia SU 016 de 2021*. Este informe, sin embargo, no responde de manera explícita al requerimiento realizado por el Auto 270 de 2022.

Conforme a ello, indicó que el Ministerio de Vivienda está certificada por la Unidad para las Víctimas como entidad que contribuye al goce efectivo de los derechos de las víctimas. También precisó que el Ministerio participa en las instancias de coordinación del sistema; en jornadas de divulgación de la oferta institucional, al publicar actividades relacionadas con la implementación de la política pública; reportan y actualizan la información sobre la oferta de programas de la entidad; y, asisten a los espacios de participación efectiva de víctimas⁸³. El informe concluye con una solicitud de *hecho superado* y de archivo del proceso.

Valoración de la respuesta gubernamental

47. De conformidad con los parámetros definidos, la Sala considera que, a pesar del requerimiento del **Auto 270 de 2022**, las autoridades no acreditaron el cumplimiento de la orden décima de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

47.1. El Ministerio de Vivienda y el FONVIVIENDA reportaron algunas acciones en respuesta a la orden y, la Unidad para las Víctimas manifestó que las rutas actuales establecen una respuesta articulada. Sin embargo, el Gobierno Nacional no acreditó cómo dichas medidas superan las barreras identificadas por la Corte. Tampoco reportaron de qué manera inciden en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

47.2. Adicionalmente, a partir de la respuesta que entregaron las entidades, la Sala evidencia que no hay un diálogo interinstitucional ni una labor conjunta para diseñar de manera coordinada una estrategia de información. Por el contrario, el informe del Ministerio de Vivienda se limitó a explicar que las entidades divulgarán la información, sin la menor consideración sobre cuáles pueden ser los medios idóneos para tal propósito ni el impacto de dicha actuación en la garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada.

47.3. En ese mismo sentido, en el informe que entregó la Unidad para las Víctimas, no es claro cómo elaboraron una estrategia que cumpliera con los criterios definidos en la decisión de la Sala Plena y corrigiera los problemas en la implementación de la política. Especialmente, en lo que se refiere a la difusión de amplio alcance y la focalización territorial en los municipios y asentamientos de la población desplazada. Tampoco se demostró que la ruta que existe implique el acompañamiento al acceso y a la postulación en los programas vigentes. Más aún, la Unidad explica que el procedimiento de articulación que utilizan es el mismo que existe desde el CONPES 3726 de 2012⁸⁴, pero no tomó en cuenta los criterios que definió la Corte en la Sentencia de Unificación.

⁸³ Unidad para las víctimas. (junio de 2022). *Informe de gestión y avances de la orden 3,8 y 10 de la Sentencia SU 016 de 2021*. Página 7.

⁸⁴ Unidad para las víctimas. (junio de 2022). *Informe de gestión y avances de la orden 3,8 y 10 de la Sentencia SU 016 de 2021*. Página 5.

Es decir, el planteamiento de la Unidad para las Víctimas se dirige a reabrir la discusión acerca de la implementación de la política de vivienda dispuesta para la población en situación de desplazamiento forzado. Contrario a lo expuesto en la **Sentencia SU-016 de 2021**, la entidad afirma que las rutas existentes evidencian diferentes logros⁸⁵. Sin embargo, en consideración de la Sala, los logros expuestos solo reflejan gestiones institucionales, especialmente de alistamiento, sin ningún indicio de su impacto sobre la garantía de los derechos o la remoción de las barreras en el acceso a los programas.

48. De esta manera, la Sala Especial encuentra que hay **incumplimiento** de la orden décima, pues el Ejecutivo no adelantó acciones suficientes para cumplir la providencia en estudio y, de ese modo, proteger los derechos fundamentales que se encontraron vulnerados. En consecuencia, la intervención del juez constitucional debe mantenerse.

49. Conforme a ello, no se accederá a la pretensión de la Unidad para las Víctimas de declarar el hecho superado de la orden décima, pues no quedó demostrada la existencia de una estrategia articulada, en los términos que ordenó la Corte Constitucional en la **Sentencia SU-016 de 2021**. Máxime, cuando las decisiones judiciales que se toman en el marco de un ECI tienen un carácter estructural, cuyo objetivo es garantizar el derecho a la vivienda de las personas en situación de desplazamiento.

50. Por lo anterior, la Sala ordenará al Gobierno Nacional cumplir con lo dispuesto en la orden décima de la **Sentencia SU-016 de 2021**, en el término de dos (2) meses, contado a partir de la notificación de esta decisión. El cumplimiento de esta orden debe acreditarse con el diseño de la estrategia coordinada de comunicación concertada entre el Ministerio de Vivienda, la Unidad para las Víctimas y FONVIVIENDA. La estrategia deberá reflejar el plan de implementación para llegarle a las víctimas de desplazamiento forzado, en atención a las falencias que fueron identificadas.

Valoración de la orden undécima de la Sentencia SU-016 de 2021

Alcance de la orden undécima

51. Debido a los problemas identificados en materia de comunicación de la política y los programas en materia de vivienda, la **Sentencia SU-016 de 2021** ordenó al Ministerio de Vivienda formular un programa de comunicación y acercamiento a la población vulnerable dirigido a: (i) dar a conocer los programas en materia de vivienda y las estrategias que adelanta el Estado para la satisfacción de este derecho; e (ii) identificar los canales de atención a la población en relación con el derecho a la vivienda⁸⁶.

⁸⁵

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden undécima: “*ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, formule un programa de comunicación y acercamiento a la población vulnerable*”

51.1. Esta medida debía articularse con el cumplimiento de la orden décima de la **Sentencia SU-016 de 2021**. En efecto, era necesario fortalecer la estrategia de comunicación en programas de vivienda para población vulnerable. Lo expuesto, a partir de los siguientes aspectos: “(i) *información clara sobre los programas vigentes; (ii) los requisitos generales y mecanismos de acceso; (iii) difusión de amplio alcance y focalización en municipios con altos índices de asentamientos irregulares e informales; y (iv) medidas de acompañamiento al acceso y postulación*”⁸⁷.

51.2. La orden undécima estableció un término de seis (6) meses para su cumplimiento. El Ministerio de Vivienda se notificó el 10 de junio de 2021 por conducta concluyente. Por tal razón, la entidad debía presentar su estrategia el 13 de diciembre de 2021.

Respuesta gubernamental

52. El Ministerio de Vivienda no allegó información sobre la orden undécima. Por lo anterior, el **Auto 270 de 2022**⁸⁸ requirió a dicha entidad para que acreditara el cumplimiento de dicha orden de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

52.1. En respuesta, el Ministerio de Vivienda y FONVIVIENDA presentaron un informe el 29 de marzo de 2022. Las entidades explicaron algunas gestiones preparatorias, como la reunión que celebraron el 7 de marzo del presente año “*para coordinar las acciones para efectuar el cumplimiento de la sentencia*”⁸⁹.

52.2. Las entidades precisaron que el área de comunicaciones estratégicas no produce la información, sino que las áreas misionales tienen la responsabilidad de entregarle la información a esa dependencia. Esta última, define los medios de divulgación de la información: redes sociales, *FreePress* y coordinación con la Unidad para las Víctimas en los canales de comunicación. Así, las dependencias de la entidad adquirieron compromisos para coordinar la información con el área de comunicaciones.

52.3. También, abordaron la necesidad de reunirse con el área de comunicaciones de la Unidad para las Víctimas. Tal gestión buscaría coordinar los mensajes entre

dirigida a: (i) dar a conocer los programas en materia de vivienda y las estrategias que adelanta el Estado para la satisfacción de este derecho; e (ii) identificar los canales de atención a la población en relación con el derecho a la vivienda. Esta estrategia debe contar como mínimo con los elementos referidos en el fundamento jurídico 132 de esta sentencia y deberá ser presentada ante la Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de la Corte Constitucional, para que analice esta información.”

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-016 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 132.

⁸⁸ Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁹ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (28 de marzo de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2022EE0029496 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Página 2. En esta reunión, según el Acta que adjuntaron, participaron funcionarios y contratistas del Ministerio de Vivienda y no de FONVIVIENDA. Adicionalmente, según el acta, solo se abordó la orden décima de la Sentencia SU-016 de 2021.

ambas entidades. Finalmente, establecieron que debían volver a reunirse para realizar el seguimiento a los compromisos en el mes de junio de 2022⁹⁰.

Valoración de la respuesta gubernamental

53. La Sala encuentra que el Ministerio de Vivienda no acreditó el cumplimiento de la orden undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**. En efecto, si bien la reunión celebrada al interior de la entidad el 7 de marzo de 2022 refleja el inicio de las gestiones, aún no existe el programa ordenado por la Corte. Por el contrario, la primera acción reportada ocurrió casi tres meses después del vencimiento del plazo dispuesto.

54. En ese sentido, para la Sala es evidente el **incumplimiento** del Gobierno Nacional a la orden undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Está acreditado que no hay evidencia de que la entidad hubiese realizado acciones oportunas para garantizar los derechos protegidos en la sentencia. Por lo anterior, debe mantenerse la intervención del juez constitucional para garantizar los derechos de la población.

55. En consecuencia, la Sala ordenará al Gobierno Nacional cumplir con lo dispuesto en la orden undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**, en el término de dos (2) meses, contado a partir de la notificación de esta decisión. El cumplimiento de esta orden debe acreditarse con la formulación e implementación de la estrategia de comunicación por el Ministerio de Vivienda, de acuerdo con los criterios definidos en dicha providencia.

D. Adopción de medidas dirigidas a asegurar el cumplimiento de las órdenes estructurales de la Sentencia SU-016 de 2021

56. En el apartado anterior, la Sala Especial valoró la respuesta institucional a las órdenes complejas de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Conforme a ello, constató un incumplimiento generalizado de las mismas, con excepción de la orden novena, donde el cumplimiento fue bajo. Ello, debido a una parálisis en la respuesta gubernamental al fallo de la Corte. En tal perspectiva, y con el propósito de asegurar el cumplimiento de la citada providencia y avanzar en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, esta Corporación: (i) requerirá al Presidente de la República para que adopte correctivos dirigidos a desbloquear la respuesta institucional; (ii) abrirá un incidente de desacato en contra de la Ministra de Vivienda, del Director de la Unidad para las Víctimas y del Director de FONVIVIENDA; y, (iii) compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación y ordenará vigilar a los funcionarios que estén involucrados en el cumplimiento de las órdenes octava, décima y undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Por último, la Sala (iv) remitirá el informe que allegó la Unidad para las Víctimas el 6 de junio de 2022 sobre el cumplimiento de la orden tercera al juez de instancia.

⁹⁰ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. (28 de marzo de 2021). *Informe Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado Corte Constitucional*. Radicado 2022EE0029496 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Página 2 y 3.

57. En este punto, la Sala resalta la importancia de que los organismos de control realicen la vigilancia sobre el cumplimiento de las órdenes que se dictan en el marco del ECI de desplazamiento forzado. El acompañamiento que estos realizan y la información que estos aportan para la valoración del cumplimiento de las órdenes, contribuye a tener mayores elementos de juicio para valorar los esfuerzos de las entidades en la superación del ECI.

Requerimiento al Presidente de la República para el cumplimiento de las órdenes estructurales

58. El Artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 estableció que:

“Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”⁹¹

La norma transcrita no especifica si la superioridad es funcional o jerárquica, por lo que debe entenderse como aquel superior que esté en capacidad de lograr el cumplimiento de la decisión por la autoridad responsable de cumplir con la orden. En el presente caso, hacen parte del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Ministra de Vivienda, quién además funge como cabeza de sector, y el director de FONVIVIENDA. De otra parte, el Director de la Unidad para las Víctimas, está adscrito al Sector de Inclusión Social y Reconciliación, cuya cabeza es el Departamento Administrativo de Prosperidad Social⁹². A continuación, la Sala expondrá los motivos por los que requerirá al Presidente de la República, como

⁹¹ Decreto 2591 de 1991. Artículo 27: “Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. // Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. // Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso. // En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”

⁹² La Unidad para las Víctimas, es la coordinadora del SNARIV, cuyo Comité Ejecutivo lo preside el Presidente de la República o su delegado. Desde el Comité Ejecutivo, se orienta la política de atención, asistencia y reparación a víctimas.

superior jerárquico de la Ministra de Vivienda y del Director de la Unidad para las Víctimas, para que cumplan con las órdenes estructurales de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

59. En relación con la Ministra de Vivienda y el Director de FONVIVIENDA, se trata de una orden conjunta que involucra al jefe de la cartera y cabeza de sector. Por tal razón, el superior jerárquico, para efectos del cumplimiento de las órdenes de la **Sentencia SU-016 de 2021**, es el Presidente de la República. De hecho, la Resolución 142 de 2020 que adopta el Manual de funciones de la entidad establece que el jefe inmediato de la Ministra es el Presidente de la República, como se transcribe a continuación:

I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO	
Nivel	Directivo
Denominación del Empleo	Ministro
Código	0005
Grado	
Nº. de Cargos	Uno (1)
Dependencia	Despacho del Ministro
Cargo del Jefe Inmediato	Presidente de la República

60. En relación con el Director de la UARIV⁹³, esta Sala encuentra que aquella es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y patrimonial adscrita al Departamento Administrativo de Prosperidad Social. Está dentro de la estructura del sector de Inclusión Social y Reconciliación tiene como cabeza de sector al DPS⁹⁴.

61. Sin embargo, para efectos del cumplimiento de esta orden judicial, la Sala observa que la Resolución 1002 de 2020 de la Unidad para las Víctimas establece que el jefe inmediato del Director de la entidad es el Presidente de la República⁹⁵. En efecto, el texto de esa normativa es el siguiente:

MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES

1. DIRECCIÓN GENERAL

I. IDENTIFICACIÓN	
Nivel:	Directivo
Denominación del Empleo:	Director General De Unidad Administrativa Especial
Código:	0015
Grado:	28
Dependencia:	Despacho de la Dirección General
Cargo del jefe inmediato:	Presidente de la República

62. De acuerdo con lo expuesto, la Sala requerirá al Presidente de la República para que asegure el cumplimiento de las órdenes mencionadas. Además, la intervención del Primer Mandatario se sustenta en la necesidad de que la respuesta del Gobierno Nacional sea integral a la problemática estructural identificada en la **Sentencia SU-016 de 2021** y en el marco de la **Sentencia T-025 de 2004**. Bajo ese entendido, la Sala considera urgente la corrección de las falencias de coordinación

⁹³ Orden octava y décima de la Sentencia SU-016 de 2021.

⁹⁴ Decreto 4802 de 2011. Artículo 1.

⁹⁵ Unidad para las Víctimas. Resolución 1002 de 2020. *Por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

y articulación entre las entidades del más alto nivel que deben cumplir las órdenes proferidas en la **Sentencia SU-016 de 2021**.

De manera particular, esa providencia encontró problemas de articulación de la Unidad para las Víctimas con las autoridades judiciales y administrativas para los procedimientos de desalojo en los que hay involucradas víctimas de desplazamiento forzado. También evidenció fallas en las estrategias de comunicación sobre los programas que actualmente existen para la garantía del derecho a la vivienda. Todo lo anterior, en el marco de un problema estructural que requiere gestiones administrativas coordinadas y articuladas que permita el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del ECI. Bajo ese entendido, más allá de sancionar a los funcionarios responsables cuando a ello haya lugar, el requerimiento al Presidente busca que las medidas se materialicen en los términos y plazos dispuesto por la Sala Plena de esta Corporación.

Por ejemplo, la Sala evidencia la descoordinación de la respuesta institucional, particularmente en la orden décima. Aquella exigía la presentación de un informe unificado que no fue presentado. En concreto, no evidenció el trabajo conjunto entre el Ministerio de Vivienda y la Unidad para las Víctimas en aras de cumplir la orden judicial.

63. Esta Sala Especial realizó un requerimiento similar en el **Auto 620 de 2017**⁹⁶, cuando observó problemas en la coordinación interinstitucional, especialmente en el nivel nacional, que podrían derivar en eventuales bloqueos institucionales⁹⁷. En efecto, esta Corporación requirió al Presidente para que creara y coordinara una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel, en la que participarían los jefes de diferentes sectores y los directores de las entidades adscritas o vinculadas con funciones relacionadas, así como entidades del orden territorial. Este remedio buscó activar una respuesta institucional al *bloqueo institucional* derivado de la descoordinación de las diferentes autoridades responsables de la prevención, protección, asistencia y atención a la población desplazada o riesgo de estarlo⁹⁸. Debe resaltarse que dicho llamado para la articulación de los esfuerzos entre varias instituciones se hace en el marco del ECI, puesto que el incumplimiento de las órdenes estructurales que promueven la garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada tiene un impacto en un alto número de personas que son sujetos de especial protección constitucional. Así, lo que se busca en este escenario es que al más alto nivel se logre el impulso y la coordinación necesaria para lograr el cumplimiento de las órdenes de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

64. Ahora bien, de acuerdo con la Constitución y las leyes, el Presidente de la República es la máxima autoridad del Gobierno Nacional⁹⁹. En efecto, el artículo

⁹⁶ Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁷ Cfr. Corte Constitucional. Auto 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 78 a 79.

⁹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Auto 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 75.

⁹⁹ Cfr. Ley 489 de 1998. Artículo 4. Finalidades de la función administrativa. “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. // Los organismos, entidades y personas encargadas,

115 de la Constitución Política establece que el “*Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa*”¹⁰⁰ (Énfasis de la Sala).

Precisamente, entre estas responsabilidades, el Presidente debe “*garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos*”¹⁰¹. Para ello, el artículo 189 constitucional consigna una serie de funciones y facultades, dentro de las cuales se encuentra el libre nombramiento y remoción de los Ministros y de los Directores de los Departamentos Administrativos¹⁰²; y, la distribución de los asuntos según su naturaleza entre los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos¹⁰³.

Igualmente, la Constitución confirió al Presidente de la República las facultades de dirigir a la Rama Ejecutiva, en conjunto con sus Ministros y Directores de Departamentos Administrativos. Por este motivo, está facultado para instruir a los ministros y directores para “*formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley*”¹⁰⁴. Bajo ese entendido, aunque los Ministros y Directores de los Departamentos Administrativos son las máximas autoridades de gobierno en el respectivo sector, sus competencias y decisiones deben ser acordes con las instrucciones del plan de gobierno del Presidente de la República¹⁰⁵.

En el mismo sentido, el artículo 41 de la Ley 489 de 1998 establece que:

“La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República y en su respectivo nivel, a los ministros, los directores de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo. [...]” (Énfasis de la Sala)¹⁰⁶.

de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.” (Énfasis de la Sala).

¹⁰⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 115. “*El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. //El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. //El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. //Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables. [...]”* (Énfasis de la Sala).

¹⁰¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 188.

¹⁰² Constitución Política de Colombia. Artículo 189. Numeral 1.

¹⁰³ Constitución Política de Colombia. Artículo 189. Numeral 17.

¹⁰⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 208, el cual dispone: “*Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. [...]”* (Énfasis de la Sala).

¹⁰⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 208.

¹⁰⁶ Ley 489 de 1998. Artículo 41.

Ligado a ello, los artículos 56 y 65 de la Ley 489 de 1998 reconocen al Presidente de la República como “*la suprema dirección y la coordinación y control de los organismos y entidades administrativas*”¹⁰⁷.

65. De conformidad con lo expuesto, es claro que el Presidente de la República tiene la facultad de dirección de las autoridades administrativas para el cumplimiento de sus fines constitucionales. Lo anterior, entre otros aspectos, para acatar y cumplir las decisiones judiciales en el marco del Estado Social de Derecho. En tal virtud, le corresponde al Primer Mandatario ejercer control sobre los Ministros y Directores para coordinar y articular la respuesta estatal, en especial cuando dichos funcionarios incumplen las órdenes judiciales¹⁰⁸.

66. Por estas razones, la Sala Especial requerirá al Presidente de la República para que, como Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, asuma la coordinación de la respuesta institucional e imparta las instrucciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las órdenes octava, novena, décima y undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

En tal virtud, el Presidente de la República, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, deberá intervenir en calidad de superior, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, con el fin de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes octava, décima y undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia. El cumplimiento, deberá acreditarlo conforme a los fundamentos jurídicos 25, 50 y 55 de la presente providencia.

66.1. En ese sentido, deberá presentar a la Sala Especial, dentro de los dos (2) meses luego de notificada la presente decisión, un informe en el que acredite el cumplimiento de las órdenes octava, décima y undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**. En este, deberá indicar (i) si encontró dificultades para el cumplimiento de las precitadas órdenes; (ii) cuál es la estrategia coordinada para garantizar el cumplimiento sostenido en el tiempo de las órdenes octava, novena, décima y undécima¹⁰⁹; (iii) las instrucciones que imparta; y, (iv) los obstáculos y dificultades que encuentre, así como los planes para solucionarlos.

67. Finalmente, para efectos del cumplimiento de la presente decisión, el Presidente de la República podrá delegar la función de coordinación de la respuesta institucional prevista en los numerales anteriores en el Director del DAPRE, así como la elaboración del informe que deberá presentar a esta Sala. Lo expuesto, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1784 de 2019¹¹⁰. En caso de hacerlo,

¹⁰⁷ Ley 489 de 1998. Artículo 56.

¹⁰⁸ Cfr. Constitución Política de Colombia. Artículo 201. Numeral 1: “*Prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias.*”

¹⁰⁹ Especificar los tiempos en los que se dio cumplimiento.

¹¹⁰ El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República apoya al Presidente en el cumplimiento de todas sus obligaciones y responsabilidades. El objeto de esta entidad es el de “*asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin.*” (Decreto 1784, artículo 1) Lo

el acto administrativo que concreta la delegación, debe ser puesta en conocimiento de la Sala Especial en el informe aludido¹¹¹.

Apertura del incidente de desacato

68. La jurisprudencia ha precisado que los requisitos que deben acreditarse para dar trámite al incidente de desacato son formales y materiales. A continuación, la Sala demostrará que aquellos se cumplen en el presente asunto. Por tal motivo, dará traslado del mismo a las autoridades gubernamentales respectivas.

69. En primer lugar, la Sala encuentra que se cumplen los requisitos formales para iniciar un incidente de desacato por cuanto:

69.1. **Autoridad competente:** La Sala Especial de Seguimiento es la autoridad competente para dar trámite a este incidente. Lo anterior, debido a la facultad asignada por la Sala Plena en la **Sentencia SU-016 de 2021** y las competencias dispuestas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991. En el presente caso, la apertura de la acción es de oficio, al verificar que es manifiesto el incumplimiento de las órdenes de la referida providencia. Tal y como lo advirtió esta Corporación, se trata de un instrumento a disposición de este Tribunal para asegurar el cumplimiento de las órdenes judiciales en el marco del ECI. En tal virtud, en el marco del ECI, promueve el goce efectivo del derecho a la vivienda de las personas en situación de desplazamiento.

69.2. **Legitimación:** El incidente se dirige en contra de los funcionarios responsables del cumplimiento de la **Sentencia SU-016 de 2021**. En efecto, el cumplimiento de la orden octava es responsabilidad del Director de la Unidad para las Víctimas; de la orden novena la Ministra de Vivienda y el Director de FONVIVIENDA; la orden décima de la Ministra de Vivienda, el Director de la Unidad para las Víctimas y el Director de FONVIVIENDA; y, la orden undécima de la Ministra de Vivienda.

69.3. **Objeto:** El trámite incidental busca adoptar correctivos para el cumplimiento de las órdenes complejas de la **Sentencia SU-016 de 2021**, las cuales, como se indicó, son objeto de seguimiento por parte de esta Sala Especial.

anterior, para el “*eficiente y armónico accionar del Gobierno, representándolo, cuando así lo demande, en la orientación y coordinación de la administración pública y de sus inmediatos colaboradores*” (Decreto 1784, artículo 4, numeral 5). Para estos efectos, el Director debe: “*Organizar, dirigir, coordinar y realizar directamente, si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer, en relación con los órganos del Estado que integran las ramas del poder público y los demás órganos estatales, autónomos e independientes. (...) [y] Apoyar al Presidente de la República en su deber de garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos.*” (Decreto 1784 de 2019. Artículo 4, Numerales 2 y 3.) En particular, el artículo 26 del Decreto 1784 de 2019, en sus numerales 6 y 9 establece que estudiará los asuntos que le asigne el Presidente y podrá impartir lineamientos a los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos en “*en la gestión de las políticas gubernamentales correspondientes a sus respectivos y hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno*”.

¹¹¹ Ley 489 de 1998. Artículos 9 y 10. En ese mismo sentido, el concepto 316431 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, explica que la delegación debe realizarse por escrito.

70. En segundo lugar, también se cumplen los presupuestos materiales por cuanto la Sala Especial constató el incumplimiento de las órdenes octava, novena, décima y undécima la **Sentencia SU-016 de 2021** (ver *apartado C*).

71. De acuerdo con lo anterior, a efectos de verificar si efectivamente existe responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de las citadas órdenes, la Sala dará traslado de la apertura del incidente de desacato a la Ministra de Vivienda, al Director de la Unidad para las Víctimas y al Director de FONVIVIENDA. En tal sentido, les solicitará pronunciarse acerca de: (i) las acciones desarrolladas en cumplimiento de las órdenes octava, novena, décima y undécima de la citada **SU-016 de 2021**; (ii) los obstáculos o barreras fácticas e institucionales que incidieron en el cumplimiento; y, (iii) las medidas que adoptaron para superarlos. Este informe deben allegarlo a la Corte Constitucional en los siete (7) días siguientes a la notificación de esta providencia.

Compulsa de copias a la Procuraduría General de la Nación

72. Como se indicó previamente, la Corte cuenta con mecanismos específicos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Sin embargo, estas herramientas pueden ejercerse sin perjuicio de otros instrumentos judiciales o disciplinarios donde se analice la conducta de las autoridades renuentes al cumplimiento.

73. Sobre el particular, el **Auto 460 de 2016**¹¹² señaló que el incumplimiento de las órdenes dictadas en seguimiento a un fallo de tutela es una conducta que genera consecuencias jurídicas para la autoridad que omite acatarlas. Puntualizó que, en materia disciplinaria, los funcionarios pueden incurrir en conductas reprochables debido a la omisión del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 38, 47 y 50 de la Ley 1952 de 2019).

74. Estas consecuencias obedecen a los diferentes objetivos de dichos mecanismos. El desacato y el cumplimiento, debe insistir esta Corporación, buscan asegurar la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado y garantizar el goce efectivo de los derechos, más no sancionar una conducta reprochable en sí.

Sumado a lo anterior, esta Corporación precisó que¹¹³, cuando un funcionario público que no tiene superior funcional incumple una orden judicial en el marco de una tutela, el Ministerio Público debe vigilar su cumplimiento¹¹⁴. Para esto, la Constitución asignó a la Procuraduría General de la Nación la facultad de *“Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante resolución motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de*

¹¹² Corte Constitucional. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹³ Cfr. Sentencia SU-1158 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, Sentencia T-942 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero y Auto 192 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Para el caso concreto, esto debe interpretarse de manera armónica. Si bien los jefes de sector no tienen un superior funcional orgánico, sí responden a los lineamientos que imparte el Presidente de la República en términos políticos.

¹¹⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 277. Numeral 1. *“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. [...]”*

manera manifiesta la Constitución o la ley [...]”¹¹⁵. Así, deberá realizar las acciones necesarias para vigilar el cumplimiento de las órdenes judiciales en el marco de sus competencias disciplinarias.

75. Ahora bien, la Sala compulsará copias de la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, investiguen la conducta de la Ministra de Vivienda, el Director de la Unidad para las Víctimas y el Director de FONVIVIENDA, con el propósito de determinar si existe responsabilidad disciplinaria.

76. Finalmente, el artículo 277 de la Constitución, en su numeral 1, establece que es función de la Procuraduría General de la Nación “*Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales*”. En aras de garantizar el cumplimiento de la **Sentencia SU-016 de 2021**, esta Sala ordenará que la Procuraduría acompañe de manera activa el proceso que determine el Presidente para lograr la materialización de las órdenes estructurales. Esto, sin perjuicio de la función disciplinaria que le corresponde al organismo de control. En ese sentido, se le ordenará vigilar a los funcionarios que estén involucrados en el cumplimiento de las órdenes octava, décima y undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

Remisión del informe de la Unidad para las Víctimas del 6 de junio de 2022

77. Por último, esta providencia remitirá al juez de instancia el informe allegado por la Unidad para las Víctimas el 6 de junio de 2022, debido a que contiene una exposición acerca de la gestión del Gobierno Nacional en cumplimiento de la orden tercera de la **Sentencia SU-016 de 2021**. Lo anterior, para los efectos de su competencia.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR el *incumplimiento* de las órdenes octava, décima y undécima, y el cumplimiento *bajo* de la orden novena de la **Sentencia SU-016 de 2021**, de acuerdo con lo expuesto en la presente providencia.

SEGUNDO. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Presidente de la República para que, ante los incumplimientos identificados, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, intervenga en calidad de superior, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, con el fin de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes octava, décima y undécima de la **Sentencia SU-016 de 2021**, en el término de dos (2) meses. Lo anterior, en los términos de los fundamentos jurídicos 25, 50 y 55 de esta providencia. Vencido el término anterior, deberá remitir

¹¹⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 278. Numeral 1.

un informe a la Sala sobre el cumplimiento de esta orden en los términos del fundamento jurídico 66.1 de esta providencia.

Para efectos del cumplimiento de esta orden, el Presidente podrá delegar la función de coordinación de la respuesta institucional y la elaboración del informe en los términos del fundamento jurídico 67 de esta providencia.

La documentación deberá remitirse al correo electrónico de la Secretaría General de la Corte Constitucional (salasrevisiona@corteconstitucional.gov.co).

TERCERO. ABRIR UN INCIDENTE DE DESACATO en contra de la Ministra de Vivienda, del Director de la Unidad para las Víctimas y del Director de FONVIVIENDA, por el incumplimiento de las órdenes octava, décima y undécima, y el cumplimiento bajo de la orden novena de la **Sentencia SU-016 de 2021**, de acuerdo con lo expuesto en la presente decisión.

En tal virtud, **CORRER TRASLADO**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, de la presente decisión a dichos funcionarios para que, en el término de siete (7) días a partir de su comunicación, informen a la Corte sobre las preguntas contenidas en el fundamento jurídico 71.

Para agilizar la remisión de lo solicitado, la documentación podrá hacerse llegar al correo electrónico de la Secretaría General de la Corte Constitucional (salasrevisiona@corteconstitucional.gov.co).

CUARTO. COMPULSAR COPIAS de la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias, investiguen si la Ministra de Vivienda, el Director de la Unidad para las Víctimas o el Director de FONVIVIENDA incurrieron en conductas sujetas de reproche disciplinario. Lo anterior, debido al incumplimiento de las órdenes octava, décima y undécima, y el cumplimiento bajo de la orden novena de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

QUINTO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias, acompañe el cumplimiento de esta providencia, en los términos del fundamento jurídico 76 del presente Auto.

SEXTO. REMITIR el informe presentado por la Unidad para las Víctimas el 6 de junio de 2022, al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, para los efectos de su competencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

Diana Fajardo R

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

Antonio José Lizarazo Ocampo

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

M. Victoria Sáchica Méndez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e8725396fa0665bedf280f06fa08d96a4c997248cf3fdf672accfa118fb1a3ec**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>