

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 856 DE 2022

Referencia: Solicitud de información de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado a la Unidad para las Víctimas.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá D.C., veintidós (22) 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 el presente auto.

ANTECEDENTES

El 23 de diciembre de 2021, la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública solicitó a la Unidad para las Víctimas información en relación con los siguientes aspectos: (i) las mediciones de subsistencia mínima, superación de la situación de vulnerabilidad y de los indicadores de goce efectivo; (ii) la atención a la población víctima de desplazamiento en casos individuales y masivos; (iii) el presupuesto destinado para tales propósitos; (iv) el marco normativo que reglamenta los diferentes componentes de la política pública para las víctimas; (v) las herramientas de información desarrolladas por dicha entidad; y, (vi) el número de víctimas de desplazamiento forzado por año y municipio de expulsión durante el periodo 2018-2021.

Debido a que la Unidad para las Víctimas no dio respuesta a la solicitud, el 8 de marzo del año en curso, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública solicitó a la Sala Especial *“un pronunciamiento (...) en donde advierta la necesidad de la construcción conjunta de un seguimiento que vincule a la sociedad civil y entidades públicas, lo cual requiere de estas últimas la promoción, garantía y protección de los derechos humanos y fundamentales, entre ellos, el derecho de petición y acceso de la información”*.

El **Auto 329 de 2022** corrió traslado de esta solicitud a la Unidad para las Víctimas para garantizar los derechos a la defensa y contradicción. En atención

a esta decisión, el 29 de marzo de 2022, la Unidad para las Víctimas remitió una copia de la respuesta que le entregó a la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública.

Ese documento remitió la siguiente información: (i) los resultados de las mediciones de subsistencia mínima por año, entre 2018 y 2021; (ii) el número de eventos de desplazamientos masivos y el total de víctimas por evento entre 2018 y 2021; (iii) el presupuesto destinado a la atención de dichos eventos; (iv) una recopilación del marco normativo desarrollado en materia de víctimas del conflicto entre 2012 y 2021; (v) el número de personas atendidas por emergencias humanitarias entre 2018 y 2021¹; (vi) el listado de herramientas de información de la Unidad para las Víctimas; (vii) los resultados de las mediciones de superación de situación de vulnerabilidad y, de los indicadores de goce efectivo de las vigencias 2018 a 2021; y, (viii) el número de víctimas de desplazamiento forzado, según el municipio de expulsión y recepción, para el periodo 2018 a 2021.

El 22 de abril del año en curso, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública (en adelante Comisión de Seguimiento) envió a la Sala Especial una comunicación en la cual manifestó que: *“La información solicitada fue respondida gracias a la intervención de la corte el pasado 28 de marzo de 2022, impidiendo de esta manera que se entorpezca el seguimiento a la sentencia en referencia que le fue encomendado a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, mediante el Auto 109 de 2007”*.

CONSIDERACIONES

1. La Comisión de Seguimiento solicitó información a la Unidad para las Víctimas con la finalidad de conocer la situación humanitaria en materia de desplazamiento forzado, la respuesta institucional, el marco normativo que la reglamenta y el presupuesto asignado para tales propósitos. Igualmente, requirió información relacionada con los resultados de las mediciones de los instrumentos de seguimiento del Gobierno Nacional acerca de la garantía de la subsistencia mínima, la superación de la situación de vulnerabilidad y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Debido a que la Unidad para las Víctimas no atendió esta petición, la Comisión de Seguimiento solicitó a la Sala Especial pronunciarse acerca del impacto que tendría dicha conducta en el proceso de seguimiento que se adelanta sobre el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado (en adelante, ECI).

2. Conforme a ello, la presente providencia no se referirá acerca de la eventual vulneración de la dimensión autónoma e independiente del derecho de petición por parte de la Unidad para las Víctimas. Específicamente, debido a que la Comisión de Seguimiento solo se refirió al impacto de la falta de

¹ Aquí se incluyó nuevamente la información relacionada con los desplazamientos masivos reportados entre 2018 y 2021.

información sobre su labor como interviniente en el proceso de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, la Sala valora positivamente la lealtad procesal con la cual actuaron los representantes de la sociedad civil. Puntualmente, porque acudieron ante la Corte para proteger el proceso de seguimiento y no la protección de sus derechos particulares, cuyo conocimiento corresponde a los jueces de tutela.

3. En tal virtud, la Sala Especial se enfocará en dos aspectos: (i) si persiste la omisión de la respuesta por parte de la Unidad para las Víctimas, ante la petición de la Comisión de Seguimiento; y, (ii) las consecuencias sobre el seguimiento cuando se presentan restricciones a la información por parte de un interviniente del proceso.

4. *Carencia actual de objeto:* La Sala encuentra que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado² debido a que, de acuerdo con la comunicación de la Comisión de Seguimiento³, la Unidad para las Víctimas remitió la información requerida el 28 de marzo de 2022. Por este motivo, resulta innecesario dictar una orden en tal sentido.

5. *Restricciones a la información en el marco del seguimiento:* En este aspecto, la Sala Especial llama la atención del Director de la Unidad para las Víctimas debido a que su conducta fue injustificada y tuvo consecuencias en el proceso de seguimiento. A continuación, la Sala se referirá brevemente acerca de la naturaleza dialógica del seguimiento; las consecuencias de la falta de información en el análisis del ECI; y, la omisión de la Unidad en el presente asunto.

6. La Corte Constitucional estableció una metodología dialógica para abordar el proceso de seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**. De acuerdo con dicha metodología, la información que reporta el Gobierno Nacional es esencial para que los demás intervinientes cuenten con los elementos necesarios para realizar sus observaciones y sus aportes.

Esta Corporación ha enfatizado que el proceso de seguimiento no es un escenario de controversia, pues dicha etapa finalizó con la **Sentencia T-025 de 2004**⁴. Se trata de un proceso de naturaleza dialógica donde participan el Gobierno Nacional, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de control del Estado y las entidades territoriales. A través de los informes entregados por aquellos, la Sala identifica “*si ante vulneraciones masivas y sistemáticas de derechos vinculadas al desplazamiento forzado (antes, durante o con ocasión de este), subyacen bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales que no son atendidos de manera adecuada por*

² Ver: Sentencias SU-540 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), SU-225 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada), SU-522 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

³ Del 22 de abril del año en curso.

⁴ Autos 080 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), 047 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 518 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

parte de las entidades estatales en el marco de sus procedimientos ordinarios”⁵.

Conforme a ello, las discusiones entre los diferentes intervinientes del proceso son fundamentales para llegar a consensos sobre diferentes aspectos que inciden en la garantía de los derechos de la población. Por ello, el diálogo entre los actores tiene un impacto directo sobre el Estado de Cosas Inconstitucional.

6.1. Por ejemplo, es posible observar la importancia del intercambio de información y el diálogo constructivo entre los actores permanentes en el proceso de formulación y medición de los indicadores de goce efectivo de derechos (IGED)⁶. Para la creación de dichos instrumentos, el Gobierno Nacional presidió diferentes mesas de trabajo con los organismos de control y la Comisión de Seguimiento. Producto de dicho diálogo, presentó a la Corte distintos indicadores que posteriormente fueron valorados por esta Corporación⁷. De igual forma, la Comisión de Seguimiento y la Contraloría General de la República formularon una metodología de medición de los IGED, cuyos resultados fueron expuestos en el marco de una audiencia pública⁸ y valorados en el **Auto 373 de 2016**.

6.2. De igual forma, en cumplimiento del **Auto 299 de 2012**, el Gobierno Nacional y los organismos de control del Estado crearon una mesa de trabajo para concretar las medidas dispuestas por la Sala Especial para la garantía de los derechos étnicos de las comunidades afrodescendientes de Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó). El resultado de dicha labor fue evaluado en el **Auto 163 de 2020**⁹.

7. Bajo ese entendido, si uno de los actores omite suministrar la información solicitada por otro interviniente en el proceso, rompe el diálogo, afecta el proceso de seguimiento y, en consecuencia, vulnera los derechos fundamentales de la población desplazada. Especialmente grave si quien se rehúsa es el Gobierno Nacional, dado que tiene la carga de demostrar que la política pública avanza de manera sostenida en garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado¹⁰.

Al respecto, esta Corporación advirtió que la falta de información objetiva, suficiente y pertinente, como la que se deriva del diálogo entre los actores y sus informes, impiden conocer el impacto de la política pública. En consecuencia, la Sala Especial catalogó esta circunstancia como un ***bloqueo institucional*** por

⁵ Auto 518 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.

⁶ La ausencia de dichos instrumentos fue una falencia identificada en la Sentencia T-025 de 2004, motivo por el cual la Corte ordenó al Gobierno Nacional formular una batería de IGED. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Orden cuarta.

⁷ Por ejemplo, ver: Autos 266 de 2006, 027, 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Auto 028 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹ Auto 163 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰ Autos del 27 de mayo de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y del 11 de marzo de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 156 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

cuanto impide la protección efectiva de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado¹¹.

8. Ahora bien, el **Auto 756 de 2021** dio traslado del balance anual del Gobierno Nacional, y ordenó a los organismos de control del Estado y a la Comisión de Seguimiento presentar un análisis acerca de dicho informe¹². Esto último, antes del 31 de enero de 2022¹³.

Con el propósito de brindar elementos de juicio pertinentes a la Corte Constitucional, la Comisión de Seguimiento solicitó información a la Unidad para las Víctimas el 23 de diciembre de 2021. No obstante, la entidad no entregó dicha información ni indicó una fecha probable en la cual lo haría. Esto solo se corrigió después del traslado de la Sala mediante el **Auto 329 de 2022**¹⁴.

9. Con base en lo expuesto, esta Sala reprocha la conducta de la Dirección de la Unidad para las Víctimas. En primer lugar, la misma fue *injustificada* debido a que la Unidad, en respuesta al **Auto 329 de 2022**, no explicó los motivos por los cuales no entregó la información solicitada, sino que se limitó a remitir una copia de la documentación enviada a la Comisión el día anterior. Igualmente, tardó un tiempo *desproporcionado* en atender la petición. Esto, por cuanto la misma se relacionaba con los reportes gubernamentales a cargo de dicha entidad. La contestación también fue *inoportuna* puesto que, de acuerdo con el **Auto 1090 de 2021**¹⁵, los organismos de control y la sociedad civil debían entregar sus informes el 31 de enero del año en curso.

10. En segundo lugar, la conducta es reprochable debido a que la omisión de la Unidad para las Víctimas generó un *bloqueo* que afectó el proceso de seguimiento. Puntualmente, la Comisión realizó un importante esfuerzo para analizar la política de restitución de tierras, producto del cual presentó sus observaciones¹⁶. Sin embargo, la información gubernamental era necesaria para analizar los demás componentes de la política pública. Por ello, solo hasta el 3 de mayo, la Comisión de Seguimiento pudo presentar sus conclusiones acerca del impacto de la respuesta institucional en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado¹⁷.

Esta situación, es una grave afectación al proceso de seguimiento que se adelanta a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y constituye un incumplimiento de las obligaciones procesales en cabeza de la Unidad para las

¹¹ Auto 737 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 59.

¹² Auto 756 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden cuadragésimo-tercera.

¹³ Auto 1090 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵ Por medio de esta decisión se amplió el plazo dispuesto en la orden cuadragésimo-tercera del Auto 756 de 2021.

¹⁶ Comisión de Seguimiento. *Una visión prospectiva de la política de restitución de tierras*. (22 de marzo de 2022).

¹⁷ Comisión de Seguimiento. *Comentarios complementarios al informe del Gobierno Nacional*. (2 de mayo de 2022); Comisión de Seguimiento. *Comentarios a la respuesta del Gobierno Nacional al Auto 811 de 2021*. (2 de mayo de 2022); y, Comisión de Seguimiento. *Aplicación de enfoques diferenciales en materia de reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado*. (3 de mayo de 2022).

Víctimas. Especialmente, actuar de buena fe¹⁸ y suministrar información cualificada sobre la política pública y su impacto en el goce efectivo de los derechos, es decir, que la misma sea oportuna¹⁹, clara²⁰, pertinente²¹ y suficiente²².

11. Bajo ese entendido, la Sala reafirma que, incumplir dichas obligaciones: “*afecta de manera directa el debido proceso, la correcta administración de justicia y, con ello, el restablecimiento del orden constitucional en la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento*”²³. Igualmente, reitera que, ante este tipo de situaciones, corresponde a la Corte adoptar las medidas necesarias para restablecer el orden procesal²⁴.

12. En síntesis, la falta de respuesta clara, oportuna, pertinente y suficiente por parte de la Unidad para las Víctimas a la solicitud de la Comisión de Seguimiento afectó el proceso de diálogo entre los actores. Dicha omisión solamente fue superada con ocasión de la expedición del **Auto 329 de 2022** por parte de esta Sala. Sin embargo, generó un **bloqueo** que retrasó la valoración de la respuesta institucional. Dicha dilación comprometió el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la prevalencia de un orden constitucional justo, puesto que prolonga la corrección de las falencias estructurales de la política pública que inciden en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado.

13. En consecuencia, la Sala ordenará al Director de la Unidad para las Víctimas abstenerse de omitir injustificadamente la entrega de la información solicitada por los demás actores que intervienen en el proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**. Ello por cuanto, negar el acceso a la información a la sociedad civil constituye un incumplimiento de sus obligaciones procesales, y eso configura un **bloqueo institucional** que afecta el proceso de seguimiento y vulnera los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

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

¹⁸ Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 9.1.

¹⁹ Lo cual corresponde a la obligación de entregar la información dentro de los términos establecidos por la ley y, ante la ausencia de estos o un mandato judicial específico, en un término proporcional a la complejidad de la petición. Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Apartado 6.

²⁰ Es decir, que los datos suministrados deben guardar coherencia con el objetivo de los informes, de modo que “*la referencia a acciones generales o que conduzcan a error en la valoración de la información se tendrá como indicio de incumplimiento*”. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 30.iii.

²¹ Esto es, que la información reportada guarde correspondencia con el objetivo del documento. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 21.2.

²² Esto implica que la información “*debe responder a la obligación que tiene el Ejecutivo de demostrar los avances, rezagos o eventuales retrocesos en: (i) la remoción de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales; (ii) el cumplimiento de las órdenes proferidas; y (iii) el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento*”. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 21.1

²³ Auto 460 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos jurídicos 7.2 a 7.4, y Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 11.

²⁴ Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 11.

RESUELVE

Primero. - DECLARAR la carencia actual de objeto, en relación con la solicitud presentada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en los términos del fundamento jurídico 4 de esta providencia.

Segundo. - ORDENAR al Director de la Unidad para las Víctimas abstenerse de omitir injustificadamente la entrega de la información solicitada por los demás actores que intervienen en el proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**.

En ese sentido, **ADVERTIR** al mencionado funcionario que, negar el acceso a la información a la sociedad civil constituye un incumplimiento de sus obligaciones procesales. Aquello, configura un *bloqueo institucional* que afecta el proceso de seguimiento y vulnera los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

TERCERO. - COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente decisión al Director de la Unidad para las Víctimas, al Secretario Técnico de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a la Procuradora General de la Nación, al Contralor General de la República y al Defensor del Pueblo.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



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: **2eb83f6af01853be7f733cb4c1a09a10536e81bd2f30d6eb0aed9c1e1f00c4e7**

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