

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

AUTO 310 DE 2023

Referencia: convocatoria de sesión técnica para la formulación de metodología de recolección, discusión y presentación de información para la valoración de la superación del estado de cosas inconstitucional

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La suscrita magistrada, como presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente decisión con base en los siguientes,

ANTECEDENTES

1. La sentencia T-025 de 2004 constató la existencia de un estado de cosas inconstitucional (en adelante, ECI) en materia de garantía de derechos de personas desplazadas forzadamente, como consecuencia de la vulneración grave y masiva de sus derechos fundamentales, la precaria respuesta institucional para atenderlas y protegerlas, y la insuficiente destinación de recursos para tal fin. Debido a la complejidad de las órdenes impartidas y de los ajustes requeridos para la superación del ECI, la Corte Constitucional constituyó una Sala Especial de Seguimiento.
2. En el auto del 11 de marzo de 2014, la Sala Especial ordenó al Gobierno Nacional presentar informes periódicos anuales sobre los resultados alcanzados por medio de la política pública dirigida a la población desplazada y su impacto en el goce efectivo de los derechos de dicha población¹.
3. El auto 373 de 2016 evaluó los avances, rezagos y retrocesos generales en la superación del ECI. En el auto 894 de 2022, la Sala valoró el componente de prevención y protección. En lo referente a la garantía de derechos de poblaciones de especial protección constitucional con enfoque diferencial, la Sala realizó sus últimas valoraciones en el auto 173 de 2014 en relación con las personas desplazadas con discapacidad, en el auto 266 de 2017 sobre

¹ Auto del 11 de marzo de 2014, orden primera.

comunidades étnicas indígenas y afrodescendientes, en el auto 737 de 2017 sobre mujeres y enfoque de género; y en el auto 765 de 2018 sobre niñez y adolescencia.

4. En el auto 373 de 2016 la Corte además reiteró, por una parte, los criterios para el levantamiento del ECI y, por la otra, las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez en la política pública. En tal sentido, precisó que la superación del ECI se determina con base en el grado de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, mientras que la actuación de la Corte responde a la necesidad de su intervención para la superación de las fallas estructurales que impiden o dificultan la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada. También, ordenó ajustar la batería de indicadores de goce efectivo de derechos (en adelante, IGED), de manera tal que resultaran idóneos para determinar la superación del ECI².

5. Con ocasión de dicho auto, la Unidad para las Víctimas adoptó, a partir del año 2017, un “nuevo modelo de informe derivado de lo consagrado en el Auto 373 de 2016”³. Aquel se estructuró en función de los “aspectos de la política pública y ejes analíticos”⁴ referidos en el auto 373 de 2016. En tal sentido, para cada componente de la política pública dirigida a la población desplazada, tal como se analizó en el referido auto, el informe anual presentaría: (i) las medidas adoptadas para superar las falencias en la política pública advertidas en el marco del seguimiento; y, (ii) los resultados del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

6. El auto 859 de 2022 valoró la idoneidad de la batería de IGED presentada por el Gobierno Nacional y adoptó los indicadores que cumplieron los criterios de idoneidad establecidos por esta Corporación. Igualmente, ordenó el ajuste de los indicadores que así lo requerían y la formulación de indicadores adicionales complementarios necesarios. Posteriormente, el auto 1869 de 2022 ordenó la constitución de una mesa técnica interinstitucional, con la participación del Gobierno Nacional, los órganos de control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, para que en esta se discuta la idoneidad de los IGED étnicos y los IGED complementarios, propuestos por el Gobierno Nacional.

7. El 31 de enero de 2023 la Unidad para las Víctimas remitió el cronograma y la metodología de trabajo para el desarrollo de la mesa técnica interinstitucional de revisión y concertación de IGED ordenada en el auto 1869 de 2022. Aquel prevé su terminación el 30 de agosto de 2023. Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional solicitó a esta Sala indicar si el informe anual deberá ser presentado una vez culmine el ejercicio propuesto o si se debe presentar el balance de la política pública en el mes de junio y los resultados de la medición después de presentado el informe de concertación de los IGED⁵.

CONSIDERACIONES

1. En la presente providencia, la magistrada sustanciadora adoptará medidas para definir la metodología de recolección, discusión y presentación de

² Cfr. Auto 373 de 2016.

³ Gobierno Nacional. Informe Anual. Agosto 2017. Pág. 15.

⁴ Gobierno Nacional. Informe Anual. Agosto 2017. Pág.13.

⁵ Gobierno Nacional. Informe auto 1869 de 2022. Enero 2023. Pág. 7.

información para la valoración global de la superación del estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente, resolverá la solicitud presentada por el Gobierno Nacional respecto del posible conflicto existente entre los cronogramas de entrega de informe y el de presentación de los IGED.

Necesidad de adoptar una metodología especial para la presentación y contraste de información con miras a una valoración global del ECI

2. A continuación, se presentan las consideraciones por las que se hace necesario plantear una metodología especial para la presentación del informe anual este año, con miras a realizar la valoración global del ECI.

3. En primer lugar, la Sala Especial de Seguimiento realizó la última valoración global del ECI en agosto de 2016, hace más de seis años⁶, por lo que se hace necesario realizar una nueva para determinar si se ha avanzado en la superación del ECI. Adicionalmente, en 2022, la Sala Especial adoptó la mayoría de los IGED, por lo que actualmente cuenta con mejores elementos de juicio para evaluar la superación del ECI.

4. En segundo lugar, la Sala especial cuenta con abundante información que el Gobierno, los organismos de control y otros participantes han presentado periódicamente. Sin embargo, el actual Gobierno nacional, que se posesionó en agosto de 2022, no ha tenido la oportunidad de presentar su visión del estado actual del ECI ni de las estrategias con las cuales planea avanzar en un estado de cosas acorde con la Constitución.

5. En tercer lugar, la Sala reconoce que el proceso de seguimiento se ha hecho rutinario. En efecto, en los últimos años, la evaluación se ha caracterizado por la repetición anual, ya cotidiana, de los trámites propios del proceso de seguimiento que se basan en la entrega de informes escritos recurrentes, su traslado y valoraciones por parte de la Sala. Este proceso ha mantenido la actividad institucional en torno al seguimiento, pero no necesariamente se ha traducido en la adopción de medidas para superar las fallas estructurales que persisten y que han impedido la superación del ECI. Por esta razón, es importante retomar el diagnóstico existente, pero evaluarlo con franqueza, y buscando un diálogo significativo para superar los problemas de más difícil solución. El enfoque dialógico da la oportunidad de sobrepasar el enfoque usual de defensa jurídica de las instituciones del Estado y seguir avanzando hacia un esquema de trabajo conjunto, dentro de las competencias propias de cada una de las instituciones, que cuente con la mayor transparencia sobre las problemáticas y la necesidad de movilizar los cambios que aún no se han dado.

6. En cuarto lugar, en la actualidad no hay certeza sobre el horizonte temporal y material de superación del ECI. No es claro qué acciones permitirán lograrla. Esta falta de certeza es comprensible debido a la magnitud de la tarea, a la masividad de la población a atender, al carácter estructural de las fallas y a la necesidad de decisiones que generen cambios estructurales en el más alto nivel del Estado. Sin embargo, dicha incertidumbre puede minar la confianza sobre los resultados del proceso de seguimiento. Esto, a pesar de los sustantivos avances que esta Corporación ha constatado y que obedecen a un considerable

⁶ Entre los años 2014 y 2018 la Sala Especial de Seguimiento adelantó las valoraciones de las medidas de enfoques diferenciales y del componente de prevención y protección.

esfuerzo institucional en el que ha confluído el ejecutivo nacional y los gobiernos territoriales, el Congreso de la República y los organismos de control. El proceso ha sido dialógico y participativo, pues ha contado con los aportes de quienes han sufrido desplazamiento forzado, así como de organizaciones de la sociedad civil, especialmente a través de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. También ha contado con el acompañamiento de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Sin embargo, el valor del proceso y su impacto se puede ver afectado cuando no se vislumbra un horizonte claro sobre la superación del ECI.

7. En quinto lugar, los informes anuales presentados por el Gobierno no han resultado lo suficientemente adecuados para la valoración de la respuesta institucional. Estos informes, así como la medición de los IGED, son instrumentos fundamentales que cumplen una función esencial en el marco del seguimiento que realiza la Sala Especial, por cuanto proveen insumos necesarios para evaluar la solución de las fallas estructurales de la política pública. No obstante, la Corte ha advertido ya desde el año 2006, que los informes de cumplimiento suelen incorporar un exceso de información irrelevante para la valoración de la superación del ECI, no tienen coherencia interna e incurrir en reiteraciones a lo largo del tiempo. El contenido de los informes denota cierto carácter mecánico y rutinario en su elaboración⁷. En 2020, la Sala volvió a encontrar falencias en el informe anual, lo que produjo un llamado de atención al respecto⁸.

7.1. Dichas fallas históricas en los informes presentados han dificultado la labor de verificación que adelanta la Sala y, particularmente, entorpecen la consecución de los objetivos del proceso de información que consisten en brindar insumos que permitan determinar: (i) las falencias estructurales de la política pública que impiden avanzar en la garantía efectiva de los derechos; (ii) el nivel de eficacia de las acciones adelantadas en la remoción de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales; (iii) el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas; y, (iv) el goce efectivo de los derechos de la población

⁷ Al respecto, el auto 218 de 2006, manifestó que: “la mayoría de los informes de cumplimiento recibidos por la Corte Constitucional adolecen de varios problemas, entre los cuales se resaltan los siguientes: (i) contienen un cúmulo de información que resulta irrelevante para determinar el cumplimiento de lo ordenado en los Autos en mención; (ii) su extensión es, a todas luces, excesiva, lo cual dificulta la identificación de las medidas específicas relativas al desplazamiento efectivamente adoptadas por las entidades correspondientes, y en algunos casos parecerían disimular el escaso cumplimiento otorgado a las órdenes impartidas en la sentencia y los Autos mediante la presentación de altas cantidades de datos poco pertinentes; (iii) son inconsistentes, tanto en sí mismos como a lo largo del tiempo – es decir, la información suministrada a la Corte en diferentes secciones del mismo informe es inconsistente, o varía de un informe bimensual de cumplimiento al siguiente, lo cual revela faltas en su elaboración y presentación, así como inconsistencias y falencias en la política de atención a la población desplazada; (iv) en no pocos casos, las distintas secciones de un mismo informe contienen párrafos idénticos, incluso copiados literalmente de informes anteriores, lo cual muestra que el proceso de reportar a la Corte Constitucional los avances en el cumplimiento de lo ordenado en los Autos de 2005 se convirtió en un procedimiento mecánico y formal”. Posteriormente, el auto del 11 de marzo de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, reiteró aquella percepción, al afirmar que: “[e]n distintas oportunidades la Corte ha reiterado que debido a la vaguedad de la respuesta gubernamental en su (sic) informes, no es posible valorar si las propuestas y acciones diseñadas e implementadas para superar el estado de cosas inconstitucional están realmente orientadas al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ni si los cambios propuestos han tenido un impacto positivo en la situación de esta población, a pesar de la gravedad de las falencias constatadas y de la necesidad de tomar medidas efectivas en el menor tiempo posible para proteger sus derechos y mitigar su situación de vulnerabilidad”.

⁸ En concreto, el auto 156 de 2020 reiteró las pautas que deben guiar la elaboración de los informes anuales, al advertir que graves falencias en el informe anual de 2019 que no permitían valorar los avances en la superación de las fallas estructurales. También, el auto 756 de 2021 requirió información al Gobierno Nacional, por cuanto el informe anual de 2021 tenía vacíos de información y requería profundización en relación con los avances en la corrección de falencias estructurales advertidas en el marco del seguimiento.

desplazada. Para que estos objetivos se cumplan, la Sala Especial ha reiterado que la información suministrada debe, primero, ser coherente⁹. Segundo, mantener un análisis evolutivo sobre los datos, las medidas y las cifras reportadas en vigencias anteriores. Tercero, debe ser clara, precisa y ordenada. Por último, en atención al carácter dialógico del seguimiento, la información presentada debe favorecer el intercambio entre los organismos de control, los acompañantes permanentes del proceso y la población desplazada¹⁰. Sin embargo, las falencias de los informes persisten, por lo que se hace necesario reiterar criterios que ya se han fijado por la Corte sobre la presentación de información para potenciar su impacto en el ejercicio de valoración en el marco de un proceso dialógico.

8. En sexto lugar, resulta necesario aprovechar al máximo el potencial dinámico del proceso dialógico. Al respecto, cabe reiterar que la naturaleza dialógica del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 responde, precisamente, a la complejidad de la problemática en que se enmarca la vulneración de los derechos de la población desplazada¹¹. Resulta necesario fortalecer los procedimientos en oralidad para complementar los informes escritos y dar mayor inmediación en el debate, el intercambio de ideas y propuestas y la construcción dinámica de diagnósticos y soluciones, particularmente cuando se trata de problemas complejos, cuyos avances solo son verificables en el mediano o largo plazo. En tal sentido, en aras de dar mayor profundidad en el diagnóstico y la valoración, se estima conveniente adelantar sesiones técnicas temáticas que permitan un intercambio especializado y a fondo sobre distintos componentes.

9. Vista la necesidad de avanzar en una valoración global del ECI, así como que dicha valoración tenga en cuenta las propuestas del nuevo Gobierno nacional, que el estado actual del ECI sea debatido en un escenario dialógico, con la intervención de los participantes del proceso de seguimiento y que permita sentar las bases para la adopción de un plan que dé certeza sobre el horizonte material y temporal de superación del ECI, la magistrada sustanciadora adoptará medidas orientadas a definir una metodología que permita:

- i. Promover un debate abierto y transparente sobre las falencias estructurales que aún enfrenta el Estado para la superación del ECI, las dificultades y los mejores medios para superarlas.
- ii. Debatir en oralidad, a profundidad y en un escenario dialógico, técnico y de alto nivel el estado actual y global del ECI.
- iii. Cualificar la información que debe presentar el Gobierno Nacional y quienes ofrecen informes de contraste dentro del proceso, sin que esto implique una barrera para la participación efectiva de la sociedad civil.
- iv. Identificar las falencias estructurales más críticas o determinantes, es decir, aquellas cuya resolución permitirá avanzar eficientemente en la

⁹ En relación con el criterio de coherencia, esta Sala ha precisado que aquella implica: “[d]ar cuenta de la **coherencia interna** en los procesos de planificación y reporte de cada una de las instituciones competentes, esto es, la correspondencia entre sus objetivos, las acciones desplegadas y los resultados alcanzados en el período correspondiente. De igual manera, de la **coherencia externa** dada por el análisis integrado y comparado de los objetivos, las acciones y los resultados reportados por cada una de las instituciones, así como la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y consistencia de la gestión estatal, en su conjunto”. Auto 156 de 2020, fundamento jurídico 30.

¹⁰ Cfr. Auto 156 de 2020.

¹¹ Auto 360 de 2019. Fundamento jurídico 3.

superación del ECI, por lo que requieren la mayor intensidad de seguimiento de la Sala Especial.

- v. Proponer las acciones pertinentes en relación con la corrección de las falencias estructurales, con el fin de avanzar de manera sostenida hacia la superación del ECI.

Parámetros mínimos de la metodología para la discusión técnica sobre los avances y rezagos en la superación del ECI

10. La suscrita magistrada establecerá unos parámetros metodológicos mínimos para la presentación y contrastación de información en sesiones técnicas especializadas, en las que se abordarán los progresos o rezagos en la superación del ECI. Adicionalmente, solicitará al Gobierno presentar una propuesta sobre los parámetros específicos en que la misma se desarrollará, particularmente, en cuanto a la distribución temática, el cronograma general y las autoridades que deberán participar en cada una de las sesiones técnicas. De considerarlo pertinente, el Gobierno también podrá solicitar ajustes a los criterios metodológicos planteados en el presente auto. Para tal fin, se convocará a una sesión técnica en la que se discutirá la metodología, la propuesta específica que presente el Gobierno al respecto y se escuchará a las personas representantes de la población desplazada, a los organismos de control y a las organizaciones acompañantes del proceso. A continuación, se exponen los parámetros metodológicos a discutir.

La presentación del informe deberá hacerse, primero, en **sesiones técnicas temáticas presenciales de discusión en oralidad**, presididas por la Sala Especial de Seguimiento y con la participación de funcionarios de primer nivel directivo de las distintas entidades con responsabilidad en la garantía de los derechos. En las sesiones se garantizarán espacios de diálogo y coordinación institucional nacional, con liderazgo de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación; con la participación de funcionarios de primer nivel de las entidades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas (SNARIV), los organismos de control, los acompañantes permanentes del proceso, personas expertas, organizaciones de la sociedad civil interesada y representantes de la población desplazada. También se podrá considerar la participación de entidades territoriales en aquellos ejes en que la coordinación nación territorio presente rezagos particulares. La presentación oral en la sesión técnica deberá ser precedida por un informe escrito que permita preparar la sesión a la Sala Especial y a los participantes, quienes también podrán presentarlo, si así lo consideran.

11. Después de cada sesión técnica presencial, el Gobierno nacional y los organismos de control, deberán presentar un **informe escrito por cada eje temático**, que contenga la información presentada en la sesión técnica, revisada a la luz de los resultados del proceso dialógico adelantado. Este documento escrito se considerará el informe anual en lo que respecta los temas allí abordados.

12. Con el objetivo de asegurar la coherencia de la información aportada, las sesiones técnicas de discusión, al igual que los respectivos informes que resulten de ellas, se desarrollarán por **nodos temáticos que idealmente correspondan a subsistemas de derechos**. Es decir, por cada nodo temático habrá una sesión técnica y un informe escrito posterior. En cuanto a los

subsistemas de derechos, estos comprenderán aquellos cuya garantía se articula a partir de un conjunto de programas, acciones e instituciones comunes que, en virtud de su estrecha relación e interdependencia, permite un análisis conjunto que identifique con mayor claridad los puntos críticos o fallas estructurales que afectan al sistema de derechos. Así, por ejemplo, los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado comparten elementos conceptuales, institucionales y normativos que, al ser analizados en su conjunto, deben permitir identificar y comprender cómo las distintas fallas de determinado componente afectan la satisfacción del conglomerado de derechos y se propagan a través del sistema dispuesto para su garantía. De manera similar, sucede con los derechos a la protección y prevención, aquellos relacionados con la estabilización socioeconómica de la población desplazada o los derechos colectivos de las comunidades y pueblos étnicos. La suscrita magistrada solicitará al Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad para las Víctimas y acompañada por el Departamento Nacional de Planeación, que presente la propuesta sobre los nodos temáticos de las sesiones técnicas.

13. En el proceso es necesaria la **participación de las entidades competentes del SNARIV liderada por sus directivas**. La identificación de los avances, retos y oportunidades en la superación de las fallas estructurales en la política pública de atención a la población desplazada, a partir de nodos de derechos, requiere necesariamente de la participación de las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Lo anterior, resulta evidente por cuanto son aquellas quienes enfrentan las falencias advertidas y quienes adelantan las acciones dirigidas a su resolución. Más aun, la identificación de soluciones, cuando involucra a las distintas entidades con responsabilidad en ello, resulta más efectivo pues es más propenso a abordar las causas subyacentes al problema y considerar las necesidades y capacidades de cada una de aquellas en su resolución. Se solicitará al Gobierno presentar la propuesta de entidades que deben participar en cada sesión técnica.

14. El diagnóstico y las propuestas que se presenten en las sesiones técnicas, así como en los informes escritos posteriores deben ser suscritos por la persona que dirige y representa legalmente a la entidad competente, pues es el máximo nivel directivo del Estado el que puede comprometerse en la adopción de medidas estructurales para la remoción de falencias también de carácter estructural. En todo caso, todas las sesiones técnicas e informes deben ser coordinados y suscritos por la Unidad para las Víctimas, acompañada por el Departamento Nacional de Planeación, pues es la entidad competente para contribuir en la planeación posterior para la adopción de las medidas estructurales necesarias para la superación del ECI que estén en cabeza del Gobierno Nacional. No obstante, tal y como se ha reiterado en el marco del seguimiento, cada autoridad es responsable de la calidad, idoneidad y completitud de la información que deberá suministrar para garantizar una respuesta conjunta e integral en relación con los resultados y desafíos de la política pública dirigida a la población desplazada¹².

15. En relación con los **atributos mínimos de la información a reportar** por el Gobierno en el marco del seguimiento, aquellos han sido decantados en las decisiones de esta Sala Especial a lo largo del seguimiento y fueron

¹² Cfr. Autos 156 de 2020 y 756 de 2021.

reiterados en el fundamento jurídico 7 de la presente providencia. Los parámetros metodológicos mínimos, entonces, buscan, por una parte, garantizar dichos atributos y, por la otra, evitar las dificultades evidenciadas bajo el modelo tradicional de intercambio de informes. En ese sentido, estas pautas están dirigidas a (i) evitar la rutinización derivada del carácter mecánico del modelo tradicional de intercambio de informes, (ii) prevenir la presentación de información excesiva e irrelevante, (iii) garantizar la coherencia de la información aportada, (iv) mantener el carácter evolutivo de los datos e información presentada, (v) garantizar la claridad, precisión y orden de lo reportado y (vi) favorecer el intercambio dialógico.

15.1. Los informes que presente el Gobierno Nacional sobre cada eje temático deberán tener el siguiente contenido:

- (i) La medición de los IGED que ya fueron adoptados;
- (ii) Las falencias identificadas en el marco del seguimiento en la última valoración, y aquellas que puedan existir, aunque la Sala no se haya pronunciado sobre ellas aún. Con fundamento en lo anterior:
 - a. Identificar cuáles fallas estructurales han sido superadas y las medidas que han resultado efectivas para tal fin. Deberán identificar cómo estas han incidido de manera positiva en el respectivo IGED.
 - b. Determinar cuáles de las falencias corresponden a fallas estructurales que requieren de la intervención excepcional de la Corte para su solución¹³ y, entre estas, cuáles resultan más críticas por la gravedad de su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada o porque su persistencia irradia otras fallas complejas de la política.
 - c. Evaluar los esfuerzos y acciones de las distintas entidades con responsabilidad en la materia tendientes a superar las falencias estructurales persistentes y su grado de eficacia. Hacer un análisis de la efectividad y conducencia, o ausencia de estas, de las medidas definidas para superación de las fallas estructurales. En los componentes en los que existen IGED adoptados, el efecto del éxito de estas acciones en las mediciones de dichos indicadores y el mecanismo causal que explica la relación entre ambos o los motivos por los cuales los remedios adoptados no reflejan una mayor garantía del derecho.
 - d. Proponer las soluciones efectivas requeridas para desbloquear las falencias estructurales persistentes, que partan de la identificación de sus causas.
 - e. Presentar una propuesta sobre la necesidad de la intervención de la Corte en la resolución de la falencia o, en su defecto, en qué medida se deben modular o modificar la intensidad del seguimiento de la Corte para la superación de la falla estudiada.
 - f. Proponer las acciones pertinentes en relación con la corrección de las falencias estructurales, con el fin de avanzar de manera sostenida hacia la superación del ECI.

¹³ Las fallas estructurales corresponden a *bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales*. Las primeras, se presentan en situaciones donde existe una asignación de funciones y responsabilidades difusas que genera un profundo grado de desarticulación o falta de coordinación entre las autoridades con responsabilidad en la garantía de los derechos de la población desplazada, cuando la capacidad institucional o la apropiación presupuestal resulta abiertamente insuficiente para lograr las obligaciones legales y constitucionales en cabeza de las entidades responsables de un componente o elemento de la política o, cuando se presenta un escenario de parálisis administrativa que refleja un problema estructural de ineficiencia o inoperancia. Las segundas, se relacionan con el actuar de las entidades somete a distintos sectores o grupos dentro de la población desplazada a un déficit de protección. Al respecto, ver autos 222 de 2009, auto del 3 de junio de 2012, auto 373 de 2016, auto 487 de 2020, auto 214 de 2022, entre otros.

15.2. Para asegurar la claridad y precisión de estos informes, aquellos deben obviar información innecesaria para el proceso de identificación, cualificación, valoración y resolución de las fallas estructurales. No se debe incluir la relación de todas las gestiones adelantadas por las distintas entidades que repercutirían en la situación de la población desplazada, salvo que se identifique claramente la conducencia de aquellas en la superación de las fallas estructurales advertidas.

16. Incorporación del enfoque diferencial. Resulta pertinente precisar que dicho análisis debe incluir aquellos bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, advertidas o no por esta Corporación, que afectan de manera desproporcionada a distintos grupos poblacionales dentro del universo de personas desplazadas. En tal sentido, deberá incorporar el estudio y discusión sobre las fallas estructurales derivadas de los riesgos y afectaciones diferenciadas que afectan a la población desplazada con discapacidad¹⁴; a los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado¹⁵, a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes¹⁶ y las mujeres desplazadas¹⁷.

17. Cronograma de sesiones técnicas y entrega de informes escritos temáticos. El cronograma de las sesiones será propuesto por el Gobierno Nacional dado que es el actor con la carga de la prueba. El mismo, deberá desarrollarse en el periodo máximo de cuatro meses y terminar en el mes de agosto de 2023.

Alcance de los IGED adoptados en el auto 859 de 2022 y su efecto en la valoración del ECI

18. A continuación, se analizará el planteamiento del Gobierno respecto del aplazamiento de la entrega del informe anual hasta tanto no se termine la discusión de los IGED que no han sido adoptados.

19. Como se dijo, el auto 859 de 2022 valoró la batería de IGED propuesta por el Gobierno Nacional y adoptó aquellos indicadores que encontró pertinentes. También, ordenó formular indicadores complementarios adicionales y reformular aquellos que presentaban falencias. Esto implica que el seguimiento cuenta con una batería de IGED parcialmente consolidada, que si bien no permite declarar la superación del ECI hasta tanto se corrijan los defectos advertidos, sí permite dar cuenta de los avances o retrocesos en distintos componentes. Por tanto, la valoración de aquellos no está supeditada a la conclusión del proceso de revisión y concertación de los IGED ordenado en el auto 1869 de 2022.

20. Adicionalmente, en relación con los defectos asociados a los criterios de **suficiencia, adecuación y coherencia**, la providencia determinó que, siempre y cuando el IGED analizado fuera **pertinente**, se adoptaría y se admitiría su medición, por cuanto permitiría dar cuenta del avance o retroceso en la garantía del derecho, aunque de manera incompleta. En el auto 859 de 2022 se aclaró

¹⁴ Cfr. Autos 006 de 2009 173 de 2014.

¹⁵ Cfr. Autos 251 de 2008 y 765 de 2018.

¹⁶ Cfr. Autos 004 de 2009, 005 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012, 266 de 2017, 620 de 2017, 265 de 2019 y 163 de 2020.

¹⁷ Cfr. Autos 200 de 2007, 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015 y 737 de 2017.

que estos indicadores tendrían un valor probatorio limitado, “motivo por el cual no podrán ser prueba suficiente para declarar la superación del ECI en el respectivo componente, hasta tanto se subsanen las fallas advertidas”¹⁸.

21. En consecuencia, el Gobierno Nacional deberá reportar las mediciones de dichos IGED de los treinta y siete (37) IGED adoptados en el auto 859 de 2022, que cubren nueve (9) componentes de la política de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado¹⁹. Esto sin perjuicio de las eventuales enmiendas o adiciones que deban realizarse, una vez culminado el proceso de concertación de IGED complementarios y étnicos ordenados en el auto 1869 de 2022.

22. Ahora bien, persisten aún derechos de la población desplazada frente a los cuales no hay todavía una adopción judicial de IGED. En concreto, en relación con los derechos a la vivienda digna, cuyos indicadores propuestos fueron rechazados en el auto 859 de 2022 por resultar impertinentes, al igual que los derechos a la verdad y, los derechos étnicos. No obstante, en relación con estos componentes cabe reiterar que, como se hizo ya en 2019, la valoración se concentrará en el balance sobre la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, ante la ausencia de mediciones de goce efectivo de derechos²⁰.

En mérito de lo expuesto, la suscrita magistrada:

RESUELVE

Primero. SOLICITAR a la directora de la Unidad para las Víctimas y al director del Departamento Nacional de Planeación la presentación de una propuesta que precise la metodología de recolección, discusión y presentación de información para la valoración de la superación del estado de cosas inconstitucional, según los parámetros y consideraciones expuestas en la presente providencia o, en su defecto, los ajustes que proponga a los criterios metodológicos presentados en la parte motiva de la presente decisión. Particularmente, se solicita que proponga los núcleos temáticos; el número de sesiones técnicas para la presentación del informe anual; su extensión; así como las autoridades, instituciones, organizaciones y personas que deberán participar en cada una ellas.

Dicha propuesta metodológica deberá ser remitida a esta Corporación, así como a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado y a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, a más tardar, el 7 de abril de 2023.

Segundo. CONVOCAR a la directora de la Unidad para las Víctimas, al director del Departamento Nacional de Planeación, a la Procuradora General de

¹⁸ Auto 859 de 2022. Fundamento jurídico 10. Regla reiterada en los fundamentos jurídicos 12 y 14.

¹⁹ En concreto, el auto 859 de 2022 adoptó 10 indicadores para el componente de atención humanitaria; 2 indicadores para el componente de retornos y reubicaciones; 4 indicadores para el componente de protección y restitución de tierras; 6 indicadores para el componentes de prevención y protección; 6 indicadores para el componente de educación; 3 indicadores para el componente de generación de ingresos; 2 indicadores para el componente de indemnización administrativa y 3 indicadores para el componente de justicia.

²⁰ Cfr. Autos 411 de 2019 y 156 de 2020.

la Nación, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo, al director de la secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado y a dos representantes de víctimas de desplazamiento de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, a una sesión técnica presidida por esta magistrada, que se realizará el próximo 17 de abril del 2023 en las instalaciones de la Corte Constitucional. En aquella se discutirá la propuesta metodológica derivada de la orden primera de la presente providencia, antes de su adopción.

Tercero. COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, la presente providencia a la directora de la Unidad para las Víctimas, al director del Departamento Nacional de Planeación, a la Procuradora General de la Nación, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado y a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Presidenta

Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004