

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

**Magistrada Presidenta (E): Myriam Ávila Roldán**

### AUTO 298 de 2015

**Ref.:** Convocatoria a audiencia pública dentro de la cual se expondrán los resultados de los análisis comparativo e histórico evolutivo, respecto de los ejercicios de medición adelantados por la Unidad para las Víctimas y la Contraloría General de la República y se harán las observaciones que se considere pertinentes frente a la superación o no del estado de cosas inconstitucional, en el marco del seguimiento a la implementación de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.

**Magistrada Ponente (E):**

Dra. Myriam Ávila Roldán

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015).

La suscrita Magistrada Presidenta (E) de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, ha adoptado la presente decisión con base en las siguientes:

### CONSIDERACIONES

**1.** En la *sentencia T-025 de 2004* la Corte Constitucional señaló la necesidad de corregir la ausencia de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, con el propósito de determinar los avances, retrocesos o estancamientos para así adoptar los correctivos necesarios y conseguir que la política pública atienda las necesidades básicas insatisfechas de la población desplazada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A través de los autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006 y 266 de 2006, la Corte insistió en el grave impacto que producen las fallas detectadas en la política pública de atención a población desplazada en la garantía del goce efectivo de sus derechos y, en consecuencia, en la superación del estado de cosas inconstitucional, más aún ante la ausencia de indicadores de medición debido a que “no era posible evaluar la

2. Así las cosas, después de la implementación de una metodología de trabajo e intercambio de documentos técnicos, con el propósito de revisar el diseño y aplicación del conjunto de indicadores construidos por diversas entidades gubernamentales, la Corte Constitucional precisó, a través de *auto 027 de 2007*, que los indicadores propuestos eran insuficientes e inadecuados para medir el avance en el goce efectivo de derechos y, por ende, la superación del estado de cosas inconstitucional. Al efecto, se convocó a una sesión pública de información técnica, con el fin de aclarar algunos puntos de orden conceptual y lograr un consenso frente a las discrepancias relacionadas con los diferentes grupos de indicadores propuestos por las entidades del Estado.

3. Mediante *auto 109 de 2007* y después de culminada la etapa de comentarios a los indicadores propuestos, la Corte adoptó indicadores de goce efectivo de derechos y señaló la necesidad de tener en cuenta en su construcción un mínimo de satisfacción determinado por el núcleo de cada derecho, diseñar indicadores con enfoque diferencial e indicadores encaminados a determinar el grado de satisfacción en cada una de las etapas del desplazamiento.

4. Con el fin de contrastar los resultados alcanzados en esta primera etapa de aplicación de los indicadores adoptados, valorar los ajustes y las correcciones introducidas en el curso del proceso de aplicación y apreciar la forma como fueron superados por el Gobierno Nacional los vacíos e insuficiencias detectados, después de realizar sesiones conjuntas entre el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, se presentó una propuesta ajustada que recoge las coincidencias y las diferencias en aspectos tanto del diseño como de la medición. Frente a dicha propuesta la Corte emitió el *auto 116 de 2008*, a través del cual, en suma, adoptó un conjunto de 34 indicadores de goce efectivo de derechos y 129 complementarios o asociados, encaminados a medir aspectos especialmente relevantes del derecho y a reflejar la evolución gradual del impacto de los programas, según la metodología técnica inicialmente propuesta por el mismo gobierno.

5. A su vez, en el *auto 008 de 2009* la Corte resaltó que los indicadores establecen una relación directa entre los distintos componentes de la política pública y su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en esa medida, se constituyen en herramientas útiles al momento de evaluar avances, estancamientos o retrocesos en torno a las metas propuestas, en los plazos estimados.

---

*puntualidad de las entidades responsables en la ejecución de los programas*". En ese sentido, solicitó al Gobierno hacer un seguimiento periódico y riguroso de los resultados de tales políticas, con el fin de adoptar los correctivos pertinentes, a través de indicadores de resultado.

6. La Corte Constitucional, por lo tanto, solicitó a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado la realización de una tarea de verificación nacional del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la participación en el proceso de las audiencias, construcción de indicadores y evaluación de políticas. En consecuencia, la Comisión de Seguimiento realizó 3 encuestas, en 2007, 2008 y 2010. En la misma dirección, el Gobierno Nacional contrató con la firma Econometría la realización de 2 Encuestas Nacionales de Verificación del Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada, en 2008 y 2010. Los mencionados instrumentos de medición se constituyeron en documentos de trabajo imprescindibles para las evaluaciones que adelantó la Corte Constitucional a través de los autos 008 de 2009 y 219 de 2011.

7. En 2013 la Contraloría General de la República realizó la “Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013”, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, en torno al seguimiento y monitoreo a la formulación e implementación de la política pública de prevención, atención, protección y asistencia a la población víctima. En igual sentido, la Unidad para las Víctimas realizó una encuesta de goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado, entre 2013 y 2014, en alianza con el DANE. Lo anterior, en desarrollo de sus funciones de coordinación del sistema integral de seguimiento y evaluación a la Ley 1448 de 2011.

8. En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que, de una parte, las dos encuestas se realizaron con base en los indicadores de goce efectivo aprobados por la Corte Constitucional y, de otra, que más del 80% de las víctimas del conflicto armado son personas desplazadas,<sup>2</sup> a través de *auto 362 de 2014*, esta Sala solicitó a la Unidad para las Víctimas y a la Contraloría General de la República remitir los informes de resultado de las mediciones adelantadas con ocasión del artículo 260 del Decreto 4800 de 2011. Así entonces, mediante oficio del 12 de diciembre de 2014, la Unidad para las Víctimas presentó el “Informe sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada – en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014 y los autos 256 y 362 de 2014”, como el resultado de los esfuerzos aunados entre dicha entidad y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, en torno a los sistemas de información y a la cualificación de las mediciones involucradas en la implementación de la Ley de Víctimas. Y, por su parte, la Contraloría General de la República, mediante escrito del 10 de abril de 2015, hizo entrega de la “Primera Encuesta Nacional de Víctimas ENV-CGR 2013”, en la cual se caracterizaron las condiciones de vida de la población desplazada, en aspectos relacionados con la atención, la asistencia, la reparación integral, al igual que el avance en el goce efectivo de derechos tal y como lo contempla la Ley 1448 de 2011.

---

<sup>2</sup> El Registro Único de Víctimas, con corte a 1 de julio de 2015, según la página web de la Unidad para las Víctimas, da cuenta de 6.300.422 personas desplazadas, de un total de 7.490.375 víctimas del conflicto armado.

9. Posteriormente, mediante *auto 161 de 2015*, se corrió traslado de los informes antes referidos a la Unidad para las Víctimas, a los Órganos de Control, a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Oficina en Colombia del Representante de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y al Consejo Noruego para Refugiados, “[c]on el fin de que cada uno de ellos y por separado presenten: (i) Un análisis comparativo entre los dos ejercicios de medición, con el fin de determinar las diferencias en los resultados, las razones de las mismas, en su criterio, y las consecuencias de tales divergencias; y (ii) el análisis histórico evolutivo, respecto a los resultados que han sido entregados en los distintos ejercicios de medición de goce efectivo de derechos de la población desplazada, con especial énfasis a partir de 2011, para establecer si a lo largo de los últimos diez años se han presentado avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, que hayan cambiado las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional.”

10. En cumplimiento de lo dispuesto en el auto antes citado, la Procuraduría General de la Nación envió un informe el 3 de junio de 2015. Sobre el segundo punto pidió un cambio de metodología, es decir, la realización de sesiones técnicas por bloques temáticos, en atención a la necesidad de alcanzar consensos técnicos con las organizaciones que adelantaron las anteriores mediciones.

Por su parte, la Contraloría General de la República radicó un oficio el 15 de mayo de 2015, en el cual solicita una reunión de orden técnico, pues advierte una dificultad en el desarrollo del punto dos, a saber: *“la comparación de los resultados de la I-ENV-CGR-2013 con encuestas anteriores es posible, aunque requiere un trabajo previo que tomaría un tiempo mayor al solicitado de 20 días por la Corte. (...) Lo anterior implica que el ejercicio de comparar la encuesta de la CSPPSDF de 2010 con la I-ENV-CGR-2013 requiere realizar el cálculo de todos los resultados de la I-ENV-CGR-2013, restringiendo el universo al rango de desplazamiento 1998-2013 (...) Esta tarea requiere la modificación de los diferentes programas de generación de tabulados y el ajuste a los programas de estimación de los cuadros de salida de 2010 y de 2013, tal y como ya se produjeron y publicaron, puede inducir a errores que es mejor evitar.”*

La Comisión de Seguimiento, presentó una solicitud para que la Contraloría hiciera entrega de la base de datos completa de la “Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013,” teniendo en cuenta que el informe allegado a la Sala Especial, del cual se le corrió traslado, “[n]o contiene todas las variables por las cuales preguntaba el cuestionario formulado por esa entidad para la realización de la Primera Encuesta Nacional de Víctimas, lo cual dificulta la comparación con las encuestas realizadas en el pasado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y por ende, la identificación de los avances o retrocesos registrados en los indicadores de

*goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento.”.*  
A través de auto 247 de 2015 se efectuó el requerimiento del caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión de Seguimiento radicó, el pasado 19 de junio, una solicitud de aplazamiento del término de 20 días otorgado en el auto 161, para entregar el análisis requerido en los puntos 1 y 2 de ese proveído, hasta el 31 de julio de 2015. A través de auto 282 de 2015 se concedió el plazo.

A su turno, la Contraloría remitió comunicación el 1 de julio de 2015 en respuesta al requerimiento hecho a través del auto 247, en el cual explicó que según lo acordado en reunión llevada a cabo con la Magistrada Presidenta ( E ) de la Sala Especial y representantes de la Comisión de Seguimiento, el 26 de junio, esa entidad “[p]rocesará los indicadores sectoriales que le sean remitidos por la Comisión de Seguimiento (...)” y entregará el resultado de dicho procesamiento a la Corte. Posteriormente, a través de oficio radicado el 7 de julio, presentó un plan de trabajo de 8 semanas para los efectos ya mencionados. Frente a tal información la Comisión de Seguimiento radicó oficio, el 14 de julio de los cursantes, dentro del cual precisa que han “[s]eleccionado los indicadores más importantes (...) para contar con la información de mayor relevancia lo más pronto posible (...)”.

La Defensoría del Pueblo, la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, ACNUR y el Consejo Noruego para Refugiados no allegaron informe alguno.

**11.** Teniendo en cuenta que la Sala Especial se encuentra realizando un ejercicio de evaluación del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tal como se realizó en 2009 y 2011, a través de los autos 008 y 219, y que para el efecto ha fijado el 31 de julio de 2015 como plazo máximo para la entrega de información relevante, no se acogerán las solicitudes elevadas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, antes reseñadas, en el sentido de convocar sesiones técnicas en relación con el punto dos del auto 161. En lo que concierne al cronograma fijado por la Contraloría, para procesar indicadores sectoriales, y a la selección de los más relevantes que al efecto hiciera la Comisión de Seguimiento, con el fin de acortar el plazo, se procederá a analizar únicamente la información que se allegue a la Sala hasta la fecha límite.

**12.** En el marco de lo anterior, esta Sala Especial de Seguimiento ha decidido convocar para el veintiuno (21) de agosto de 2015, a una audiencia pública con el objetivo de escuchar a las entidades que realizaron los ejercicios de medición citados, a los Organismos de Control, a los representantes de la población desplazada y a los acompañantes del proceso de seguimiento, para que expongan sus conclusiones frente a: (i) Los ejercicios de análisis de los cuales

trata el auto 161 de 2015<sup>3</sup> y (ii) respecto de la superación o no del estado de cosas inconstitucional, teniendo en cuenta los criterios contenidos en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos 185 de 2004, 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011.

13. Teniendo en cuenta que la carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional han sido superadas recae sobre el Gobierno Nacional, la Unidad para las Víctimas, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas-SNARIV y en representación del Gobierno Nacional, deberá presentar un informe puntual sobre sus conclusiones a ese respecto, diferente al remitido en cumplimiento a lo dispuesto en el auto 161 de 2015, dentro del cual se expongan con claridad los argumentos que sustentan dichas conclusiones, en uno u otro sentido.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el Representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados–ACNUR y el Director del Consejo Noruego para Refugiados, también allegarán un informe donde se presenten sus observaciones, conclusiones y recomendaciones respecto de la superación o no del estado de cosas inconstitucional.

Los documentos antes requeridos deberán radicarse en la Secretaría General de la Corte Constitucional el diecinueve (19) de agosto de 2015.

14. Por consiguiente, la Presidenta ( E ) de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y autos de cumplimiento,

## RESUELVE

**Primero.- CONVOCAR** a una audiencia pública para los efectos señalados en el párrafo 12 de esta providencia.

**Segundo.- FIJAR** como fecha, hora y lugar para el desarrollo de la audiencia pública, el viernes veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), a partir

---

<sup>3</sup>Es decir: “(i) Un análisis comparativo entre los dos ejercicios de medición, con el fin de determinar las diferencias en los resultados, las razones de las mismas, en su criterio, y las consecuencias de tales divergencias; y (ii) el análisis histórico evolutivo, respecto a los resultados que han sido entregados en los distintos ejercicios de medición de goce efectivo de derechos de la población desplazada, con especial énfasis a partir de 2011, para establecer si a lo largo de los últimos diez años se han presentado avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, que hayan cambiado las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional.”

de las ocho (8:00) de la mañana, hasta las doce y treinta (12:30) de la tarde, en las instalaciones de la Sala de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia - Palacio de Justicia-.

**Tercero.- CITAR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas-SNARIV, a Saber: a la Directora de la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinadora del sistema; a los (as) Ministros (as) del Interior; Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo; Cultura; Defensa Nacional; Educación; Hacienda y Crédito Público; Justicia y del Derecho; Salud y Protección Social; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Vivienda, Ciudad y Territorio; Relaciones Exteriores y del Trabajo; a los (as) Directores (as) General de la Policía Nacional; Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA; Agencia Nacional para la Pobreza Extrema-ANSPE; Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR; Archivo General de la Nación-AGN; Centro Nacional de Memoria Histórica; Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal; Departamento Nacional de Planeación-DNP; Departamento para la Prosperidad Social-DPS; Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO; Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF; Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-ICETEX; Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial-UACT; Unidad de Restitución de Tierras Despojadas y Unidad Nacional de Protección; así como al Registrador Nacional del Estado Civil; Alto (a) Consejero (a) para las Regiones y la Participación Ciudadana; Gerentes de los Bancos Agrario de Colombia y de Comercio Exterior-BANCOLDEX; Alto (a) Consejero (a) Presidencial para la Equidad de la Mujer; Presidente del Consejo Superior de la Judicatura; Superintendente de Industria y Comercio; Superintendente de Notariado y Registro y Superintendente Financiero.

**Cuarto.- CITAR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Fiscal General de la Nación.

**Quinto.-INVITAR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR y al Director del Consejo Noruego para Refugiados, con el fin de que presenten sus observaciones, conclusiones y recomendaciones respecto de los puntos de que trata el párrafo 12 del presente auto.

**Sexto.-** Cada entidad u organización citada o invitada, deberá remitir los nombres de sus representantes, que no podrán exceder de dos (2), incluidos los jefes(as) de cartera o directores (as), al correo: [desplazamientoforzado@corteconstitucional.gov.co](mailto:desplazamientoforzado@corteconstitucional.gov.co), hasta el dieciocho (18) de agosto de 2015, a las cinco (5:00) de la tarde.

**Séptimo.- FIJAR**, para el desarrollo de la audiencia pública convocada para el viernes veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015) la siguiente agenda de intervenciones:

| AGENDA                  |                                                                                                                              |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>8:00 a 8:10 AM</b>   | Ingreso de los asistentes a la sala de audiencias de la Corte Suprema de Justicia.                                           |
| <b>8:10 a 8:15 AM</b>   | Apertura de la audiencia por parte del señor Presidente de la Sala Especial de Seguimiento                                   |
| <b>8:15 a 8:45 AM</b>   | Intervención de la Directora de la Unidad para las Víctimas                                                                  |
| <b>8:45 a 9:15 AM</b>   | Intervención del Contralor General de la República                                                                           |
| <b>9:15 a 9:45 AM</b>   | Intervención del Procurador General de la Nación                                                                             |
| <b>9:45 a 10:15 AM</b>  | Intervención del Defensor del Pueblo                                                                                         |
| <b>10:15 a 10:25 AM</b> | <b>RECESO</b>                                                                                                                |
| <b>10:25 a 10:55 AM</b> | Intervención de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado                              |
| <b>10:55 a 11:25 AM</b> | Intervención de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado                                |
| <b>11:25 a 11:55 AM</b> | Intervención del Representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR |
| <b>11:55 a 12:25 PM</b> | Intervención del Director del Consejo Noruego para Refugiados                                                                |
| <b>12:25 a 12:30 PM</b> | Cierre de la audiencia pública                                                                                               |

**Octavo.- SOLICITAR** a las autoridades citadas a la audiencia pública que los informes que presenten en relación con los requerimientos planteados por la Sala Especial en el párrafo 13 del presente auto, junto con los soportes técnicos que estimen pertinentes, sean radicados en la Secretaría General de la Corte Constitucional el diecinueve (19) de agosto de 2015.

**Noveno.- DETERMINAR** la moderación de la audiencia pública en mención, en cabeza de la señora Secretaria General de la Corte Constitucional.

**Décimo.- ADVERTIR** a las autoridades públicas de las entidades citadas a la audiencia pública de la referencia, sobre la obligación de atender la orden proferida por la Corte y permanecer durante todo el desarrollo de la audiencia, so pena de incurrir en las conductas previstas en los artículos 19 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**

Magistrada Presidenta (E)

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**

Secretaria General