

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.**

**AUTO 026 DE 2013**

**Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento**

Solicitud de información al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con lo ordenado en el auto 219 de 2011 como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente:  
Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., 14 de febrero de dos mil trece (2013).

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

**CONSIDERANDO**

1. Que la Corte Constitucional mediante sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional a raíz de la crisis humanitaria originada por el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia y la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada.
2. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “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.” En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha conservado su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado.
3. El 13 de octubre de 2011 la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 profirió el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas

Silva) por medio del cual continuó con el “seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004”.

4. En dicho auto esta Sala Especial realizó un diagnóstico acerca de las acciones emprendidas y los resultados alcanzados por el Gobierno Nacional en el período 2004-2011, a partir de las constataciones y conclusiones remitidas a la Corte Constitucional por los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, centros académicos y organizaciones de población desplazada que han participado en el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, en relación con los distintos componentes de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada. A partir de tal diagnóstico, la Sala Especial de Seguimiento constató que persiste el estado de cosas inconstitucional a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional y los resultados obtenidos hasta el momento.

5. En relación con el componente de tierras esta Sala Especial consideró que no contaba con “información suficiente sobre la forma como ha venido avanzando el Gobierno Nacional en el proceso de diseño, planeación e implementación de la política de tierras” y planteó los siguientes interrogantes para ser tenidos en cuenta en la nueva propuesta del Gobierno Nacional y en los sucesivos informes presentados ante la Corte Constitucional:

-Cómo se corregirá y prevendrá (*a*) la no implementación de las permutas estipulada en la ley 387 de 1997; (*b*) la ausencia de asistencia técnica y de acceso a recursos financieros u de otro tipo que garanticen el uso o permanencia en los predios restituidos y/o entregados para la estabilización socioeconómica en el marco del retorno o la reubicación; (*c*) las experiencias negativas en materia de adquisición de predios y predios objeto de extinción de dominio para la dotación de tierras a la población desplazada

-Todavía persiste la ausencia de un diagnóstico integral oficial, parcial o completo, que revele la situación cuantitativa y cualitativa de tierras que fueron despojadas a poblaciones y de las regiones afectadas por el fenómeno. En ese sentido, la Sala Especial de Seguimiento afirmó que “no cuenta con información sobre si el Gobierno Nacional continuará utilizando el RUPTA como herramienta de prevención y protección del despojo, o sobre cómo lo utilizará o si piensa mejorarlo, o utilizarlo como insumo del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados y de los procesos de restitución”.

-La Corte no encontró información acerca de “la incorporación de aprendizajes positivos en materia de prevención y protección de tierras y territorios del Proyecto de Protección de Tierras y

Patrimonio - PPTP, que podrían resultar útiles para focalizar y priorizar los procesos de restitución a cargo de la Unidad que crea la Ley” ni de “cuáles son las estrategias jurídicas específicas que serán desarrolladas para avanzar en la restitución bajo la legislación ordinaria, mientras se aprueba y se implementa la Ley 1448 de 2011”.

-La ausencia de información acerca de (a) el diseño de rutas o esquemas para la implementación, articulación y sostenibilidad de la propuesta “del Gobierno Nacional de integrar las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos, en el marco del retorno y la reubicación de la población en situación de desplazamiento”; (b) “la aplicabilidad del modelo estándar diseñado, dadas las condiciones sobre tenencia y propiedad de la tierra en una región particular”; (c) “cómo se cumplirá con las exigencias de enfoque diferencial, racionalidad, capacidad institucional y presupuestal y goce efectivo de derechos, identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004”; (d) cómo se abordarán las necesidades de seguridad, protección y prevención contra nuevos despojos y abandonos, contra las amenazas y asesinatos ocurridos a personas de la población desplazada involucrados con los procesos de restitución de tierras, y la manera en la que se responderá a sus causas, tales como “el conflicto armado y los intereses económicos de distintos agentes sobre la tierra y los territorios”. En este aspecto no es clara su articulación con “la política general de prevención del desplazamiento y con la adopción coordinada de esfuerzos y acciones para garantizar la vida e integridad de quienes participen en los procesos de restitución”; (e) cómo “se garantizará el acceso a tierras cuando no sea posible la restitución”.

6. La Corte concluyó que “no es posible identificar en la respuesta estatal presentada hasta el momento, cuál es la ruta escogida, cómo abordará cada una de las falencias identificadas, con cuál capacidad institucional y presupuestal espera enfrentarlas, bajo cuáles plazos, con qué metas y los resultados concretos que espera alcanzar, el ritmo al cuál avanzará, o la forma como asegurará la participación efectiva de las organizaciones civiles y de desplazados a lo largo de ese proceso”, y sin desconocer todas las alternativas con las que cuenta el Gobierno para abordar el tema, ni sus dificultades, consideró que el gobierno debía informar a esta Corporación el 08 de noviembre de 2011 acerca de “los avances alcanzados hasta el momento en materia de reglamentación para dar respuesta a los interrogantes planteados y sobre cómo continuará avanzando en ese proceso de diseño y adopción de medidas concretas, y de definición de metas, plazos precisos y recursos adecuados que garanticen la implementación efectiva de tal reglamentación y el ajuste institucional requerido, así como para la puesta en marcha e iniciación del proceso de implementación efectiva de tales medidas”.

7. Por lo tanto, ordenó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que:

“para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, sobre los avances alcanzados hasta el momento y sobre la metodología de trabajo futuro y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010 e informando a la Corte igualmente de manera detallada y precisa las acciones adelantadas para la reglamentación e implementación de lo ordenado por la Ley 1448 de 2001 en materia de restitución de tierras a las víctimas de desplazamiento forzado. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados”.

8. En respuesta a lo anterior el Gobierno Nacional ha presentado tres informes: el 08 de noviembre de 2011<sup>1</sup>, el 13 de febrero de 2012<sup>2</sup> y el 08 de mayo de 2012<sup>3</sup>. En el primero explicó los avances en materia de 1. Restitución; 2. Prevención del Despojo; 3. Desarrollo Institucional; 4. Sistemas de Información; 5. Enfoque Diferencial; 6. Seguridad; y 7. Participación de la Población Destinataria. En los últimos dos escritos el Gobierno Nacional se limitó a exponer los avances en materia de restitución de tierras en el marco de la ley 1448 y propuso que a partir de “mayo de 2012, se van a presentar cada cuatro meses los informes por escrito y en medio digital que den cuenta de los “avances en lo que las competencias de la Unidad de Gestión de Tierras se refiere”<sup>4</sup>.

9. Sin embargo, la Sala Especial de Seguimiento no ha vuelto a recibir informes por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de lo ordenado en el auto 219 de 2011 ni en cumplimiento a lo propuesto en el informe del 08 de mayo del 2012.

10. Por lo tanto, y haciendo énfasis en que la política de restitución si bien es un elemento indispensable en el componente de tierras pero que en ningún momento lo agota, la Sala Especial de Seguimiento le ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que presente un informe que contenga, como mínimo, los avances alcanzados a partir del 08 de noviembre de 2011 en cada uno de los siete ejes temáticos expuestos en el informe de esa fecha.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Cumplimiento Auto 219 de 2011*. 08 de noviembre de 2011.

<sup>2</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe en la implementación de la ley 1448 de 2011, en materia de Restitución de Tierras a las víctimas del desplazamiento forzado*. 13 de febrero de 2012.

<sup>3</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe en la implementación de la ley 1448 de 2011, en materia de Restitución de Tierras a las víctimas del desplazamiento forzado*. 08 de mayo de 2012.

<sup>4</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Ibid* 08 de mayo de 2012, pág 27.

11. Tal documento deberá, además, estar dirigido a responder a los interrogantes planteados en el auto 219 de 2011 mencionados en las consideraciones 5, 6 y 7 de este pronunciamiento.

12. En materia de restitución de tierras, además de informar acerca de los avances en los temas que se mencionaron en los escritos de febrero y mayo del 2012, y teniendo en cuenta que: (i) ya ha transcurrido un plazo razonable para realizar una evaluación acerca del funcionamiento de la política; (ii) que la Sala Plena de la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad de algunos temas centrales en materia de restitución (ver, entre otras, las sentencias C-820 de 2012 (M.P. Mauricio González); C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas); y C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén)); y (iii) que los jueces especializados de restitución de tierras ya profirieron las primeras sentencias al respecto, considerando lo anterior, el documento solicitado deberá contener un análisis acerca de los retos y dificultades que el Gobierno ha encontrado para una efectiva implementación de la política de restitución de tierras; acerca de la diferencia entre las metas y los objetivos que se estimaron, los que se han alcanzado y los que se han proyectado de acuerdo con los resultados que ha arrojado la paulatina implementación de la política; y los correctivos y las modificaciones que se van a adoptar para superar los obstáculos identificados y para adecuarse a los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia.

13. En consecuencia, esta Sala Especial espera que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informe, entre otros temas, acerca del avance en “los procesos de estimación y acopio de información para la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos rurales y restitución de tierras, y ajustar los instrumentos de esas políticas para que sean operativamente compatibles y se puedan poner en marcha”<sup>5</sup>; acerca de las rutas y estrategias implementadas o por implementar y el respectivo esfuerzo presupuestal requerido, en desarrollo del derecho fundamental y autónomo a la restitución con independencia del retorno<sup>6</sup>, para garantizar el derecho a la restitución en los casos en los que la población desplazada, más allá de las causales contempladas en la ley y reglamentadas, no desee retornar sino permanecer en el lugar de asentamiento; y la manera como se va a articular la política general de desarrollo rural con la restitución de tierras de la población desplazada.

14. A fin de que la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 tenga suficientes elementos de juicio para tomar las decisiones necesarias, ordenará al Ministerio del Agricultura y Desarrollo Rural que

---

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Cumplimiento Auto 219 de 2011*. 08 de noviembre de 2011.

<sup>6</sup> “(i) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia retributiva; (ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva; (iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello”. Corte Constitucional. C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas) (énfasis agregado).

como máxima autoridad en la materia, y de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, presente un informe a esta Sala Especial en los términos recién señalados.

En mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**ORDENAR** al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, presente un informe ante la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en medio físico y magnético, en el que exponga acerca de los resultados alcanzados en relación con el componente de tierras a partir del ocho de noviembre del 2011 en el marco de la orden novena del auto 219 de 2011. Dicho informe deberá ser presentado dentro de los quince días siguientes a la notificación de este pronunciamiento en los precisos términos definidos en las consideraciones 10, 11, 12 y 13 de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
**Presidente de la Sala Especial de Seguimiento**  
**Sentencia T-025 se 2004**

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ**  
**Secretaria General**