

ANEXO COMPLEMENTARIO AL AUTO 373 DE 2016

A continuación esta Sala Especial de Seguimiento ampliará la información sobre los problemas abordados en el auto 373 de 2016 en **(i)** el componente de retornos y reubicaciones, profundizando algunos de los argumentos allí expuestos, y en materia **(ii)** coordinación nación territorio.

I. COMPLEMENTO AL COMPONENTE DE RETORNOS Y REUBICACIONES

1. Ajustes ordenados al componente y autos de solicitud de información

El componente de retornos y reubicaciones ha sido abordado a través los **autos 008 de 2009** (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), **383 y 385 de 2010** y **219 de 2011** (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En los mencionados autos, de manera reiterada, esta Corporación ha ordenado al Gobierno Nacional ajustar el componente, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: las falencias institucionales y presupuestales registradas;¹ la obligación de afianzar los mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto nación-territorio como nación-nación, en aras de consolidar la oferta institucional destinada a atender los procesos de retornos y reubicaciones; el deber de fortalecer los instrumentos y programas específicos para acompañar y atender esta clase de procesos; la obligación de adoptar una herramienta para la integración local o comunitaria de la población retornada y reubicada; y el deber de adoptar una estrategia de prevención y protección frente a los riesgos o problemas de seguridad que suscitan los procesos de retornos y reubicaciones.

Visto de manera detallada, en el **auto 008 de 2009**, la Corte ordenó al Gobierno Nacional ajustar el componente de retornos y reubicaciones bajo criterios de racionalidad y la adopción de enfoques diferenciales y de derechos.

En el **auto 383 de 2010**, la Sala Especial de Seguimiento reiteró al Gobierno Nacional la necesidad de ajustar el componente en los siguientes aspectos: las falencias institucionales y presupuestales detectadas en el auto; el diseño de mecanismos idóneos y eficaces para garantizar un acompañamiento y atención integral a los procesos de retornos y reubicaciones; el diseño de estrategias de coordinación y articulación entre los distintos niveles territoriales, teniendo en cuenta las necesidades, las preocupaciones, los intereses y la capacidad de las entidades territoriales; el desarrollo de un instrumento para la valoración y planeación de la integración local de la población retornada y reubicada –hoy

¹ A saber: (i) la falta de priorización del componente de Retornos y Reubicaciones dentro del Plan Nacional de Desarrollo de ese entonces (2006-2010); (ii) la ausencia de un sistema de información sobre los procesos de retornos y reubicaciones existentes en el país; (iii) la necesidad de destinar presupuesto específico al componente; (iv) la falta de destinación de mayor presupuesto al componente, tanto a nivel nacional como territorial, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad; (v) la necesidad de fortalecer el Sistema General de Participaciones, tomando en cuenta los cambios demográficos que introducen los procesos de retornos y reubicaciones en los municipios; (vi) la necesidad de adoptar enfoques diferenciales y de Goce Efectivo de Derechos de manera transversal al componente; (vii) la incapacidad de dar trámite a las solicitudes individuales o familiares de retornos y reubicaciones; y (viii) finalmente, la necesidad de dar un trato específico y diferenciado a los procesos de reubicación, tomando en cuenta sus particularidades respecto de los procesos de retorno.

integración comunitaria-; y, finalmente, el desarrollo de una estrategia específica para la prevención de riesgos en procesos de retornos y reubicaciones, que posibilite u otorgue garantías de seguridad a los mismos.

En el **auto 385 de 2010**, por su parte, la Sala cuestionó al Gobierno Nacional sobre la forma en que se modificaría o ajustaría el Sistema General de Participaciones (SGP), teniendo en cuenta la necesidad de algunas entidades territoriales de obtener recursos financieros desde el nivel nacional en función de los cambios demográficos presentados tras procesos de retornos y reubicaciones.

Y, finalmente, en el **auto 219 de 2011**, la Sala Especial de Seguimiento ordenó, nuevamente, al Gobierno Nacional ajustar el componente de retornos y reubicaciones bajo los parámetros establecidos en los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 385 de 2010, así como le ordenó al Gobierno Nacional y a los Organismos de Control aportar información sobre el estado y el nivel de Goce Efectivo de Derechos (GED) de los 455 casos de retornos reportados como exitosos por parte del Gobierno Nacional en el marco de la “Estrategia Retornar es Vivir” (ERV).

En respuesta a estas órdenes de ajuste y como forma de verificar su nivel de cumplimiento, la Sala recibió diferentes informes por parte del Gobierno

Nacional,² los Organismos de Control,³ la Sociedad Civil⁴ y Organismos Internacionales.⁵

Estos informes fueron sistematizados y analizados por la Sala mediante los **autos 201, 202, 253 y 394 de 2015**, relativos a los programas específicos, los ejes transversales y las condiciones de seguridad de los retornos y reubicaciones, así como a la articulación del componente de retornos y reubicaciones con los de estabilización socioeconómica, reparación colectiva, restitución de tierras y acceso a tierras. Sin embargo, estos autos, no sólo sistematizaron información y desarrollaron conclusiones preliminares en torno al componente, sino que también elevaron solicitudes de información al Gobierno Nacional, los Organismos de Control y la Sociedad Civil. Lo anterior, considerando que la nueva política pública -promovida por la Ley 1448 de 2011- introducía nuevos programas y dinámicas dentro del componente, que debían ser conocidos por la Sala, de un lado; y de otro, que aún la Sala requería mayores elementos de juicio para obtener conclusiones definitivas en torno al estado actual del componente, a su nivel de ajuste a la luz de las órdenes

² (i) Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Informe del DAPS en Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de noviembre de 2011; (ii) DAPS. Informe de Respuesta Orden Décimo Novena Auto 219 de 2011. 14 de diciembre de 2011; (iii) Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Informe de la UARIV en respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de mayo de 2012; (iv) UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014; (v) Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del Gobierno Nacional de Avance sobre el Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. 2014; (vi) Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe al Auto 227 de 2014. Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Agosto de 2014; (vii) Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe Integrado del Gobierno Nacional en Respuesta del Auto del 11 de Marzo de 2014: Informes Radicados el 22 de abril de 2014 y 8 de agosto de 2014; y (viii) UARIV. Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos del 11 de Marzo, 256 y 362 de 2014. Bogotá D.C. 2014.

³ (i) Contraloría General de la República (CGR). Informe de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, auto del 28 de abril de 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014. Bogotá D.C., agosto de 2014; (ii) CGR. Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013: Construcción de la Línea Base para el Seguimiento y el Monitoreo al Cumplimiento de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras en Colombia. Bogotá D.C., enero de 2015; (iii) Defensoría del Pueblo (DP). Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012; (iv) DP. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, marzo 2015; (v) Procuraduría General de la Nación (PGN). Observaciones a documento: Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Respuesta al Auto de 11 de Marzo de 2014. Bogotá, D.C., mayo de 2014; (vi) Comisión de Seguimiento de los Organismo de Control (CSOC). Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012; (vii) CSOC. Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013). Agosto de 2013; y (viii) Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Primer Informe al Congreso de la República (2013-2014). Bogotá D.C., agosto de 2014.

⁴ (i) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios a los Informes del 11 y del 24 de Noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las Órdenes Contenidas en el Auto 219 de 2011. Bogotá D.C., enero de 2012; (ii) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado: Garantizar la Superación del ECI en el marco de la nueva Ley de Víctimas. Bogotá D.C., febrero de 2012; (iii) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Víctimas e institucionalidad local: percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá D.C., abril de 2012; (iv) Human Rights Watch (HRW). El Riesgo de Volver a Casa: Violencia y Amenazas contra Desplazados que Reclaman Restitución de sus Tierras en Colombia. Septiembre de 2013; (v) Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Restitución de Tierras y Violaciones de Derechos Humanos: A tres Años de la Expedición de la Ley 1448 de 2011. Segundo semestre de 2014; y (vi) Amnistía Internacional (AI). Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de diciembre de 2013.

anteriormente expuestas, a su nivel de superación del estado de cosas inconstitucional, y a los aspectos o las fallas que resultan relevantes desde el punto de vista constitucional para reorientar el seguimiento desarrollado hasta el momento por esta Corporación.

En consecuencia, a la Sala fueron allegados los siguientes

2. Informes empleados para la valoración realizada en el presente auto

- Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015.
- Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015.
- Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 253 de 2015. Septiembre de 2015.
- Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015.
- CNMH. Con Licencia para Desplazar: Masacres y Reconfiguración Territorial en Tibú, Catatumbo. Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015.
- CNMH. Pueblos Arrasados: Memorias del Desplazamiento Forzado en el Castillo (Meta). Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015.
- CNMH. Cruzando la Frontera: Memorias del Éxodo hacia Venezuela: El Caso del Río Arauca. Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). Respuesta Oficio 111066000000-007618-187185-JAPN. Auto 202 de 2015. 16 de julio de 2015.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). Respuesta al Auto 253 de 2015. Radicado 11106000000-008370-220618/ JAPN. 11 de agosto de 2015.
- Contraloría General de la República (CGR). Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de septiembre de 2015.
- CGR. Respuesta Oficio A-3047/2015. Auto 394 de 2015, orden novena: informe sobre riesgos para los procesos de retornos y reubicaciones en zonas con presencia de proyectos económicos a gran escala. 19 de octubre de 2015.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). Intervención de la CCJ referente al auto 202 del 26 de mayo de 2015 en materia de retornos y reubicaciones. Bogotá D.C., 26 de julio de 2015.

No obstante, los informes de la PGN fueron de carácter preliminar y la PGN aseguró que aportaría más información a la Sala Especial de Seguimiento en materia de retornos y reubicaciones en futuros informes.

La Sala, adicionalmente, tuvo en cuenta los siguientes informes allegados:

- Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas de la Alcaldía de Medellín (UMARV). Anotaciones a propósito del seguimiento a la política de retornos y reubicaciones. Septiembre de 2015.
- Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015.
- Gobierno Nacional. Informe Anual del Gobierno Nacional. agosto de 2015.
- Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA). Acción Integral contra Minas Antipersonal: Ejercicio de priorización-plan de acción desminado humanitario 2014-2016. Julio de 2014.
- Contraloría General de la República (CGR). Informe de Actuación Especial (ACES): Política Pública de Formación, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos y Estabilización Socio-Económica de la Población Víctima del Conflicto Armado (Vigencias 2010-2014). Julio de 2014.
- CGR. Observaciones al informe del Gobierno Nacional, entregado en el marco del Auto No. 205 de 2015 sobre ayuda humanitaria y sistema de corresponsabilidad. Bogotá D.C., 9 de Septiembre de 2015.
- Defensoría del Pueblo (DP). Informe de Estabilización Social y Económica de la Población Desplazada de la Región del Bajo Atrato (Chocó): Retornos de las Comunidades Afrodescendientes de los Consejos Comunitarios de las Cuencas de los Ríos Cacarica, Salaquí y Truandó. Mayo de 2015.
- DP. Experiencia sobre los procesos de reubicación en el departamento de Caldas. Mayo de 2015.
- DP. Informe Estabilización Socio-Económica en el Cesar. Mayo de 2015.
- DP. Informe sobre Política Pública de Retornos y Reubicaciones en el Departamento de Sucre. Mayo de 2015.
- DP. Informe Corte Constitucional de Seguimiento de Política Pública de Atención a la Población Desplazada en el Departamento de Nariño: Período de 2012-2014. Mayo de 2015.
- DP. Balance de la Política Pública del Desplazamiento Forzado en Procesos de Retorno y Reubicación en el Oriente Antioqueño. Mayo de 2015.
- DP. Análisis sobre las Barreras Institucionales para el Goce Efectivo de Derechos: El Caso de la Gestión para el Restablecimiento de Derechos de la Familia Salabarría durante el período 2006 – 2014. Bogotá D.C., abril de 2015.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSML). Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015.

Los informes de la Defensoría del Pueblo, arriba referidos, fueron sistematizados y analizados mediante el auto 394 de 2015 y su correspondiente anexo. En todo caso, sus contenidos se reflejan en los argumentos de la presente decisión.

En relación con la aplicación del enfoque étnico dentro de los procesos de retornos y reubicaciones, por su parte, la Sala consultó los siguientes informes:

- Personería Distrital de Bogotá D.C. Informe de la Personería Distrital al Auto 051 de 2013: Abril de 2014.
- Defensoría del Pueblo (DP). Informe de la Defensoría del Pueblo al Auto 051 de 2013 (Solicitud de información sobre las medidas adoptadas para atender a las comunidades indígenas Emberá Katío (Chocó) y Emberá Chamí (Risaralda)). Junio de 2014.
- DP. Política pública de Retornos y Reubicaciones, caso pueblo Jiw norte del Guaviare (municipio de San José del Guaviare) y sur del Meta (municipios de Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Mapiripán). Mayo de 2015.
- DP. Primer Informe de Seguimiento Cumplimiento Sentencia de Restitución de Derechos Territoriales Resguardo Embera Katío del Alto Andagueda. Bogotá D.C., julio de 2015 (Oficiado a la Sala Especial de Seguimiento: 13 de Agosto de 2015).
- Procuraduría General de la Nación (PGN). Informe de la Procuraduría General de la Nación Auto 051 de 2013. Abril de 2014.
- Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control (CSOC). Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de los Decretos Ley de Víctimas Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Palenqueras, Raizales y Rrom. 2014.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Étnicos (CSMDE). Tercer Informe al Congreso: Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto. 2015.

Asimismo, la Sala tomó como referentes los informes o reportes internos de las visitas a terreno realizadas por funcionarios de esta Corporación. Entre estas visitas se encuentran las realizadas a las regiones de Montes de María (departamento de Bolívar) y de Oriente Antioqueño, y al departamento de Córdoba, entre otras. De tal forma que dentro de las fuentes recogidas en los autos de solicitud de información, anteriormente descritos, y el presente auto, se encuentran:

- Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar*: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014.
- Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015.
- Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Informe Misión Córdoba. 6-10 de julio de 2015.

Sobre estos informes y los casos allí recogidos, la Sala ampliará la información en el presente anexo, en los apartes subsiguientes.

Ahora bien, durante el proceso de sustanciación de esta providencia, esta Corporación recibió otros informes que no pudieron ser recogidos, en sentido estricto, dentro del cuerpo de la misma, pero que, en todo caso, comparten las conclusiones generales a las que llegó la Sala en esta providencia. Dentro de estos informes se encuentran:

- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Análisis de la Jurisprudencia y Lineamientos de Política Pública relacionados con las Estrategias de Retorno de la Población Desplazada en el marco del Conflicto Armado en Sentido Amplio. Bogotá D.C. 21 de noviembre de 2015.
- Mesa de Derechos Humanos y Atención Humanitaria del Oriente de Antioquia. Informe a la Sala de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004: Por una mirada sinérgica de los retornos y reubicaciones, que incluya Locomotoras, Cumbre Agraria, Justicia Transicional, y Autogestión de las Víctimas para reconstruirse como ciudadanos. 16 de diciembre de 2015.
- Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015.
- CSPPDF. Comentarios al Auto 394 de 2015. Bogotá D.C. 16 de marzo de 2016.

Estos informes serán empleados a lo largo del presente anexo con el objetivo de ampliar la información, los argumentos y las conclusiones desarrollados en el auto. Lo anterior, teniendo en cuenta que éstos ejemplifican en extenso muchos de los problemas o fallas detectados por esta Corporación y/o por otros informes anteriormente citados en materia del componente de retornos y reubicaciones.

Por ejemplo, el último informe de la Contraloría General de la República retoma, en buena medida, los problemas identificados en relación con (i) los procesos de retorno y restitución de tierras, (ii) los procesos de retorno y reparación colectiva, y (iii) los procesos de reubicación rural y acceso a tierras; muchos de estos ya esbozados mediante las respuestas de este organismo de control al auto 202 de 2015 y, posteriormente, reiterados por la CSML en su informe de agosto de 2015.

Asimismo, el último informe de la CSPPDF se limita a hacer una lectura o resumen del auto 394 de 2015 y de las respuestas del Gobierno Nacional aportadas al mismo, teniendo en cuenta que la CSPPDF ya había remitido, en extenso, sus conclusiones generales en materia del componente de retornos y reubicaciones en el informe titulado: “Análisis de la Jurisprudencia y Lineamientos de Política Pública relacionados con las Estrategias de Retorno de la Población Desplazada en el marco del Conflicto Armado en Sentido Amplio.” Por tanto, la Sala sólo retomará el informe de resumen del auto 394 y de las repuestas del Gobierno Nacional aportadas al mismo, en la medida que aporte elementos adicionales para enfatizar los contenidos del presente anexo.

3. Ampliación de la información sobre los problemas abordados en el auto en torno al componente de retornos y reubicaciones

3.1. No existen criterios objetivos y racionales para el diseño de la política y la disposición de recursos destinados a la misma en materia de retornos y reubicaciones

Respecto del **subregistro de los procesos de retornos y reubicaciones** existentes en el país, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) advierte lo siguiente: “en la definición de las estrategias de política y en los informes presentados a la Corte y a la opinión pública es evidente la falta de diagnóstico e incorporación de datos históricos sobre los procesos de retorno que permitan comprender la magnitud del fenómeno, como identificar si las intervenciones que se conciben por el Gobierno Nacional responden a las particularidades y dinámicas de los procesos de retorno.”⁶ Haciendo referencia a las inconsistencias numéricas halladas en las respuestas del Gobierno Nacional a los autos 201 y 202 de 2015, la CSPPDF señala: “en la gran mayoría de los casos no se cuenta con información territorial desagregada. Así mismo, en otras partes del mencionado informe los datos suministrados por el Ejecutivo son más resultados en términos de cobertura y no efectividad del esquema de acompañamiento ni de la política en general (...) Ha sido entonces recurrente la falta de datos sobre el número de retornos, las instituciones acompañantes y la ubicación geográfica de los procesos en aras de establecer dónde se concentran y cómo generar estrategias diferenciadas entre territorios (...)”.⁷

No obstante, la Sala debe aclarar que gracias a los reportes parciales del Gobierno Nacional sobre los casos de retornos y reubicaciones acompañados, es posible establecer que la mayoría de estos casos o procesos se concentran en los municipios de: San Luis, Cocorná, San Carlos, San Rafael, Granada, Turbo (Antioquia), Samaná (Caldas), Villavicencio, Acacias (Meta), Valle del Guamuez (Putumayo) y Carmen de Bolívar (Bolívar).⁸

En relación con el **presupuesto destinado al componente de retornos y reubicaciones**, por su parte, la Sala pudo concluir lo siguiente de manera más detallada, de conformidad con las respuestas aportadas por el Gobierno Nacional al auto 202 de 2015: (i) aún no es posible identificar el presupuesto global que a nivel nacional se destina al componente de retornos y reubicaciones, toda vez que los diferentes sectores y entidades que impactan con su presupuesto el componente, no destinan *ex ante* presupuesto específico para la atención de las comunidades retornadas y reubicadas, y no llevan cuenta de cuánto de su presupuesto ha impactado de manera indirecta a esta población a través de sus diversas acciones;⁹ (ii) la nueva política pública de atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado no implicó un

⁶ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Análisis de la Jurisprudencia y Lineamientos de Política Pública relacionados con las Estrategias de Retorno de la Población Desplazada en el marco del Conflicto Armado en Sentido Amplio. Bogotá D.C. 21 de noviembre de 2015. Pág. 48.

⁷ CSPPDF. Op.cit. Pág. 49.

⁸ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 39-41.

⁹ Al respecto se señala: “Puesto que la implementación de los retornos y reubicaciones conlleva la suma y articulación de diversos esfuerzos institucionales existe una complejidad que implica determinar el presupuesto específico para estos procesos.” Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 43.

aumento en el presupuesto específico destinado al componente de retornos y reubicaciones, pero sí contribuyó a identificar mejor los recursos específicos, dispuestos desde el nivel nacional, para atender esta clase de procesos;¹⁰ (iii) en tal sentido, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) son las únicas entidades a nivel nacional que destinan presupuesto específico al componente de retornos y reubicaciones, siendo de resaltar que lo han hecho de manera progresiva entre 2012 y 2015 (*ver tabla infra.*);¹¹ (iv) no existe una cuantificación y destinación específica a nivel nacional de lo que será necesario para solventar los 85 planes de retornos y reubicaciones adoptados con corte a agosto de 2014, en este orden de ideas, no se observa cómo los planes de retornos y reubicaciones tienen la capacidad de ser un instrumento para la planeación y destinación de los recursos desde el nivel nacional para la atención esta clase de procesos;¹² (v) ligado a lo anterior, si bien se establece que los planes de retornos y reubicaciones son la herramienta para destinar los recursos necesarios para atender esta clase de procesos bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad entre la nación y el territorio,¹³ es de notar que las herramientas que realmente posibilitarían obligar a las entidades del orden nacional con estos planes, a saber, las contempladas dentro de la nueva Estrategia de Corresponsabilidad, aún no se han implementado;¹⁴ y (vi) finalmente, a la fecha no se han emprendido acciones para modificar el Sistema General de Participaciones (SGP), atendiendo a los cambios demográficos introducidos por los procesos de retornos y reubicaciones en las entidades territoriales.¹⁵

En la siguiente tabla se ilustra el presupuesto destinado de manera específica, tanto por la UARIV como por el DPS, al componente de retornos y reubicaciones, en miles de millones como unidad numérica:¹⁶

| <i>Entidad</i> | <i>Programa</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> |
|----------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>DPS</i> | <i>Programa FEST: Esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados y reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su</i> | 0 | 92.4 | 92.4 | 122.4 | 150.6 9 |

¹⁰ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 43-45.

¹¹ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 45.

¹² El Gobierno Nacional, al respecto, tan sólo enuncia, de manera genérica, el presupuesto que ha sido destinado al componente de retornos y reubicaciones por parte de la UARIV y el DPS entre 2012 y 2015, así como el presupuesto de la oferta sectorial que, eventualmente, impactaría el componente. Ver al respecto: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 46-50. // En tal sentido, tal como observa la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de Alcaldía de Medellín (UMARV): “*Las dependencias de la Nación implicadas en la garantía de los 14 mínimos no integran dentro de su plan anual de inversión recursos suficientes para la atención de los retornos.*” UMARV. Anotaciones a propósito del seguimiento a la política de retornos y reubicaciones. Septiembre de 2015. Pág. 5.

¹³ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 50-51.

¹⁴ Contraloría General de la República. Observaciones al informe del Gobierno Nacional, entregado en el marco del Auto No. 205 de 2015 sobre ayuda humanitaria y sistema de corresponsabilidad. Bogotá D.C., 9 de Septiembre de 2015. Pág. 20-29.

¹⁵ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 51-52.

¹⁶ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 45.

| | | | | | | |
|--------------|---|----|-------|-------|-------|-------|
| | <i>subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador.</i> | | | | | |
| UARIV | <i>Prevención y atención a la población desplazada a nivel nacional.</i> | 19 | 19.5 | 16 | 10 | 0 |
| | <i>Implementación de procesos de retornos y reubicaciones a nivel nacional en el marco de la reparación integral.</i> | | | | 6 | 69.93 |
| <i>Total</i> | | 19 | 111.9 | 108.4 | 138.4 | 220.6 |

Tabla de elaboración propia, basada en la información aportada por el Gobierno Nacional

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), sobre el particular, concluye lo siguiente: “un elemento que ha sido transversal a los pronunciamientos de la Corte Constitucional es la falta de claridad sobre las fuentes de financiación que soportan el andamiaje institucional de acompañamiento a los procesos de retorno. Aunque en la Ley 387 de 1997 se señalaba que se destinarían aportes de recursos por parte del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada (capítulo III, Ley 387 de 1997), esto no se ha hecho efectivo y se argumenta que los recursos provienen de las entidades competentes sin desagregar los rubros presupuestales asociados ni presentar las metas trazadas que soportan la destinación de la financiación (...) Es así como en los distintos instrumentos de política no se han precisado ni aclarado estas inquietudes y persisten los vacíos en cuanto a la financiación y la falta de mecanismos de concurrencia con las entidades territoriales para apalancar las acciones en el territorio vía subsidiaridad, complementariedad y concurrencia.”¹⁷

Adicionalmente, contrario a lo expuesto por parte del Gobierno Nacional, la CSPPDF establece que: “tras el análisis del proyecto de inversión de “implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento retornados o reubicados”, se observó una tendencia decreciente en el presupuesto solicitado para este proyecto, reduciéndose en un 12.5% entre 2013 y 2014 y en un 9% entre 2014 y 2015. De igual forma, el cumplimiento financiero, aunque aumentó de 2013 a 2014, aún no evidencia una completa ejecución de los recursos programados.”¹⁸

3.2. El acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones sigue siendo excepcional

Respecto de las **cifras** aportadas por el Gobierno Nacional en materia del acompañamiento a hogares retornados y reubicados, la CSPPDF anota lo siguiente: “efectivamente, las víctimas que han regresado voluntariamente y sin acompañamiento estatal a su predio o municipio de origen no pueden agregarse

¹⁷ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Análisis de la Jurisprudencia y Lineamientos de Política Pública relacionados con las Estrategias de Retorno de la Población Desplazada en el marco del Conflicto Armado en Sentido Amplio. Bogotá D.C. 21 de noviembre de 2015. Pág. 47.

¹⁸ CSPPDF. Op.cit.

en las cifras del gobierno y catalogarse necesariamente como retornos efectivos, pero sí deben ser presentadas de forma clara en donde se especifique cuáles de estas familias hacen o no parte de los esquemas especiales de acompañamiento y si no lo están deben hacer parte de la priorización de las estrategias y programas del Gobierno Nacional para garantizar el retorno efectivo. Se trata entonces de incluir en la política tanto a las víctimas que han regresado sin acompañamiento como aquellas que tienen intención de hacerlo, y en cualquier caso, el Gobierno Nacional debe ser claro y específico en el reporte de hogares desplazados en cada etapa del proceso de retorno, los esquemas de acompañamiento con los que cuenta y las condiciones en las que se dio su retorno o reubicación.”¹⁹

Es de observar en ese sentido que, contrario a lo esperado, el Gobierno Nacional tan sólo reporta que los casos acompañados lo han sido mediante el Programa Familias en su Tierra (FEST), la suscripción de Planes de Retornos y Reubicaciones, la suscripción de Planes de Reparación Colectiva y la Ruta para la Atención de los Retornos y Reubicaciones Individuales o Familiares. Lo anterior, sin especificar, realmente, (i) cuántos de estos casos no fueron acompañados desde un principio o desde el momento mismo de la solicitud y lo fueron de manera posterior al traslado de la población, (ii) cuántos de estos casos han sido acompañados de manera específica a través de cada uno de los programas, planes y rutas anteriormente descritos, y (iii) cuántos de estos casos han sido acompañados de manera simultánea por estos programas, planes y rutas.²⁰ Lo anterior teniendo en cuenta que las cifras presentadas pueden llevar a confusión.

En todo caso, a la Sala llama poderosamente la atención que de los 69.835 casos de retornos y reubicaciones reportados como acompañados, tan sólo 24.047 fueron incorporados en 2014 a través de la nueva Ruta Integral de la UARIV, mientras que 45.786 ya hacían parte de las solicitudes individuales o masivas atendidas por Acción Social, entre 2009 y 2011, y que fueron retomadas posteriormente por la UARIV.²¹

Ahora bien, la Sala debe remarcar que en el caso de los **retornos y reubicaciones de carácter individual o familiar** – menos de 50 personas o menos de 10 familias-, se ha encontrado un avance importante en el trámite de las solicitudes, lo que permite adelantar el acompañamiento de esta clase de casos o procesos. Mientras en el auto 383 de 2010 la Sala cuestionó la capacidad del Gobierno Nacional de dar trámite y atención a las solicitudes de retornos y reubicaciones de esta clase, en la respuesta al auto 201 de 2015, se puede verificar cómo esta falencia ha sido superada por completo, en la medida en la que de las 19.607 solicitudes, allegadas entre 2011 y 2015, se ha dado trámite al 93%. En tal sentido, el Gobierno establece que de estas solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares tramitadas: (i) el 29% han generado

¹⁹ CSPPDF. Op.cit. Pág. 44.

²⁰ Gobierno Nacional. Informe al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 53. // Gobierno Nacional. Informe Anual del Gobierno Nacional. Agosto de 2015. Pág. 271. //Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 49.

²¹ Gobierno Nacional. Informe al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 10.

retornos y reubicaciones viables y acompañados, una vez verificados los principios de voluntariedad y seguridad (5.621 casos); (ii) el 12% se encuentran en valoración acorde al procedimiento para proferir los conceptos de seguridad (Directivas Permanentes 029 de 2014 y 020 de 2015) (2.360 casos); (iii) el 2% resultaron ser retornos no viables, teniendo en cuenta las condiciones desfavorables de seguridad; (iv) el 5% resultaron viables acorde al concepto de seguridad, pero resultaron, finalmente, desistidas; y (v) el 45% eran relativas a orientaciones sobre la oferta en vivienda urbana y rural, y sobre los procesos de reubicaciones por situaciones de riesgo.²²

Sin embargo, el mismo Gobierno Nacional reconoce su preocupación en torno a la posibilidad de estabilizar socio-económicamente a las personas o familias retornadas y reubicadas bajo esta modalidad individual o familiar, aun cuando algunas de ellas han sido incluidas dentro de los planes de retornos y reubicaciones municipales.²³ Puntualmente, en el informe de respuesta al auto 201, el Gobierno Nacional refiere como un reto para esta clase de procesos, “la falta de capacidad institucional de algunas entidades territoriales, que no cuentan con la oferta y mecanismos de financiación suficientes para garantizar el principio de dignidad y atender los elementos mínimos de los procesos de retorno y reubicación. Por lo tanto, la mayoría de sus intervenciones no trascienden las medidas asistenciales y difícilmente promueven la estabilización socio-económica de estos hogares. Si bien los hogares en proceso de retorno o reubicación denotan cierto arraigo con estos territorios, este contexto no brinda alternativas y oportunidades suficientes para mejorar sus condiciones de vida y contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad. Al respecto, es importante destacar que un amplio número de municipios donde se realizan los retornos y reubicaciones son categoría 6 y por tanto la situación fiscal, no les permite disponer de todos los elementos necesarios para atender a la población víctima con acciones significativas y trascender en la estabilización socio-económica.”²⁴

Si bien se registra un avance en el trámite de las solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares, continúa el estancamiento de la política respecto de su efectiva atención y estabilización socio-económica, como se profundizará a continuación. Esto no sólo sucede con los retornos y reubicaciones individuales o familiares, sino también con la generalidad de los procesos de retornos y reubicaciones en el país.

3.3. El acompañamiento, la atención y el seguimiento estatal se agotan en el traslado físico de la población retornada y reubicadas y, en el mejor

²² Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 5-7.

²³ Conforme establece el Gobierno Nacional, de los 5621 casos de retornos y reubicaciones individuales o familiares viabilizados, 2.038 casos habrían sido remitidos para su inclusión dentro de los planes de retornos y reubicaciones de 94 municipios, que ya han aprobado estos planes (Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 10-13). No obstante, la Sala nota que esta cifra equivale tan sólo al 36% de los retornos y reubicaciones individuales o familiares viabilizados. De tal manera que para el 64% de esta clase procesos, el hecho de no estar incluidos dentro de los planes de retornos y reubicaciones, resulta un obstáculo adicional para su atención y acceso a los programas previstos para la estabilización socio-económica.

²⁴ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 7-8.

de los casos, en la provisión de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA)

A diferencia de momentos anteriores de la política pública, en la actualidad, se registra un plexo complejo de instrumentos, mecanismos, estrategias, programas y planes para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, y se debe distinguir entre aquellos que están destinados al acompañamiento y aquellos que están destinados a la atención efectiva (*ver gráfico infra.*). No obstante, estos no han sido suficientes para garantizar la efectiva estabilización socio-económica y la superación de la condición de vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado, en el marco de procesos de retornos y reubicaciones. A continuación se explicarán cada uno de estos, sus contenidos y alcances, así como sus limitaciones de cara a la estabilización social y económica de la población retornada y reubicada.

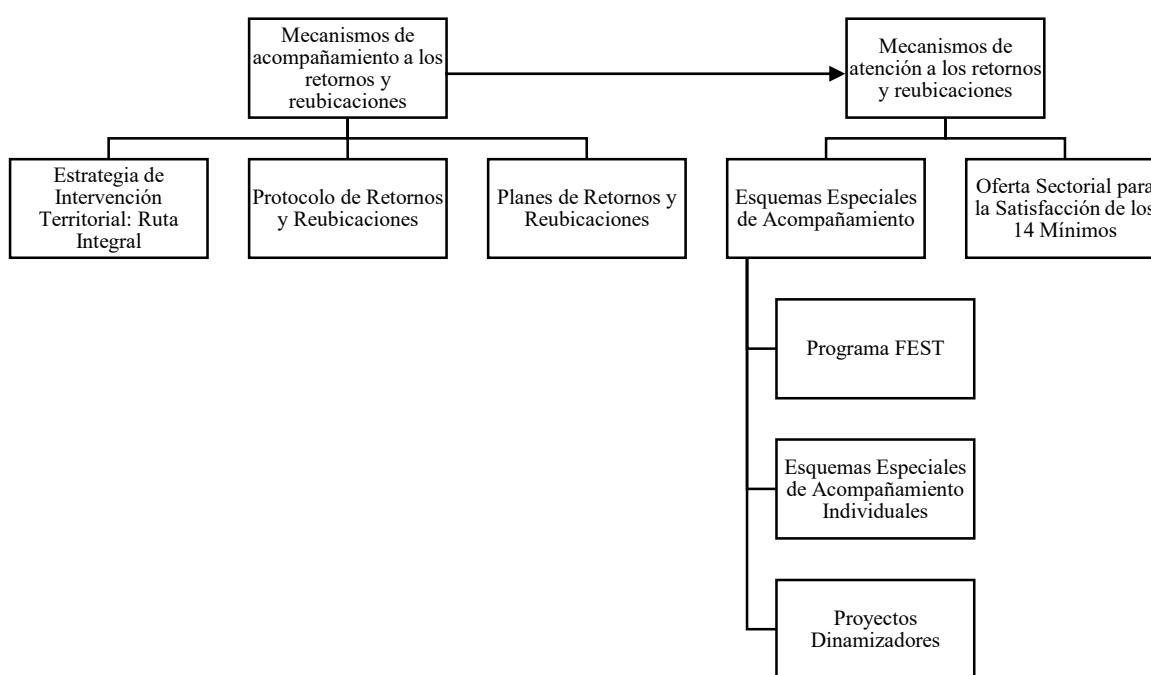


Gráfico de elaboración propia

Dentro de **los mecanismos para el acompañamiento** de los casos o procesos de retornos y reubicaciones se encuentran: **(a)** la Estrategia de Intervención Territorial de la UARIV (Ruta Integral), **(b)** el Protocolo de Retorno y Reubicaciones y **(c)** los Planes de Retornos y Reubicaciones. Estos mecanismos se caracterizan por tener un carácter programático en su intervención, y buscar la coordinación y la articulación de la oferta y los recursos institucionales necesarios para atender los procesos de retornos y reubicaciones. En tal sentido, su aplicación no significa *per se* que un caso o proceso haya sido atendido de manera efectiva, pese a que posibilita o permite su atención.

Por su parte, los **mecanismos para la atención** se caracterizan por proveer de oferta institucional de manera directa a los procesos de retornos y reubicaciones, para así satisfacer los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) o los 14 mínimos que se deben garantizar en esta clase de procesos.²⁵ Dentro de

²⁵ A saber, los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación adecuada, vivienda, orientación ocupacional, reunificación familiar, atención psicosocial, tierras, seguridad alimentaria, generación de ingresos

estos mecanismos o programas se encuentran: las diferentes tipologías de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA), a saber, **(d)** el Programa FEST, **(e)** los Esquemas Especiales de Acompañamiento Individuales (EEA-I) y **(f)** los Proyectos Dinamizadores; así como **(g)** la oferta sectorial destinada a satisfacer los 14 mínimos de manera gradual y progresiva.

Mecanismos de acompañamiento:

La **(a)** *Estrategia de Intervención Territorial de la UARIV – Ruta Integral*, establece en qué casos la UARIV ejercerá su rol de acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones de manera prioritaria, gradual y progresiva.²⁶ Según advierte el Gobierno Nacional, bajo esta estrategia se han priorizado, con corte a junio de 2015, 250 municipios con 323.430 hogares retornados y reubicados como potenciales beneficiarios, donde se debe destacar que 90 de estos municipios hacían parte de la anterior estrategia gubernamental de acompañamiento y atención a los retornos y reubicaciones, a saber, la Estrategia Retornar es Vivir (ERV).²⁷ De tal manera que la nueva estrategia de intervención territorial ha buscado *prima facie* darle continuidad y sostenibilidad a los procesos de retornos y reubicaciones focalizados por la anterior estrategia gubernamental.

Sin embargo, la Sala observa que la nueva Estrategia aún no ha incluido de manera clara dentro de su órbita de intervención a las reubicaciones rurales.²⁸ Aunado a lo anterior, la Sala considera que la forma en que se describe el rol de acompañamiento de la UARIV en el marco de la Estrategia a los municipios y casos priorizados, en términos de la asesoría y orientación a la población retornada y reubicada,²⁹ dista bastante del rol de efectiva coordinación y articulación de la oferta institucional, que por mandato legal y constitucional debe ejercer la UARIV en estos casos (Art. 66 de la Ley 1448 de 2011 y 76 del Decreto 4800 de 2011). Esta situación podría replicar las falencias registradas en la anterior estrategia o la ERV, caracterizada por generar elevadas expectativas en materia de restablecimiento de derechos y obtener pocos resultados en términos de articulación y materialización de la oferta

y trabajo, servicios públicos, vías y comunicaciones y organización social. Ver: Art. 66 de la Ley 1448 de 2011, art. 75 del Decreto 4800 de 2011 y Resolución 329 de mayo de 2014 (Protocolo de Retornos y Reubicaciones).

²⁶ De conformidad con los art. 66 de la Ley 1448 de 2011 y 74 y 75 Decreto 4800 de 2011, y atendiendo a criterios como: los municipios focalizados por el Programa FEST, las zonas micro-focalizadas en las cuales se están profiriendo sentencias de restitución y los lugares en los que se han adjudicado viviendas del Programa de Viviendas Gratis (PVG). Ver: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170. // Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe Integrado del Gobierno Nacional en Respuesta del Auto del 11 de Marzo de 2014: Informes Radicados el 22 de Abril de 2014 y 8 de Agosto de 2014. Pág. 264.

²⁷ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 14, 15 y 17- 23.

²⁸ Si bien en el informe al auto 201 se afirma no haberlas excluido (Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 23-25), la Sala observa que tampoco se tiene claridad sobre su universo, ubicación y problemas, como fue expuesto en el aparte relativo a las reubicaciones rurales.

²⁹ Cuando se pregunta al Gobierno Nacional en el Auto 201 sobre qué contenidos diferencian el acompañamiento de la actual estrategia de intervención territorial respecto del acompañamiento ofrecido por la anterior ERV, se responde: “*Dentro del esquema de la Ruta Integral existe un profesional encargado de asesorar el acompañamiento al proceso de Retorno, Reubicación o Reintegración Local, el enlace integral recibirá casos de víctimas de desplazamiento forzado a los cuales les debe brindar orientación integral sobre la materialización de esta medida de reparación, encaminada a la restitución de los derechos vulnerados por el desplazamiento forzado*”. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 25.

institucional.³⁰ De hecho, un fenómeno semejante se podría estar presentando en la nueva Estrategia, como se verá más adelante, cuando se profundice sobre la materialización de los mecanismos de atención a los procesos de retornos y reubicaciones.

El **(b)** *Protocolo de Retornos y Reubicaciones*, adoptado en mayo de 2014 mediante la Resolución 329 de la UARIV, por su parte, es definido por el Gobierno Nacional como el instrumento contentivo de “los lineamientos para adelantar las acciones de coordinación, planeación, seguimiento y participación de las víctimas incluidas en los procesos de retorno o reubicación”; más no como un instrumento de “planeación con presupuesto específico para su implementación, pues para ello se cuenta con el CONPES 3726 de 2012”.³¹ No obstante, la Sala encuentra que, precisamente, este restringido enfoque en la definición del Protocolo de Retornos y Reubicaciones, se aparta de las expectativas de vinculatoriedad de este instrumento para coordinar y disponer de la oferta sectorial del nivel nacional y local, bajo los principios de complementariedad, corresponsabilidad y subsidiariedad, en aras de atender de manera efectiva las demandas de los procesos de retornos y reubicaciones. Por el contrario, en términos de los Organismos de Control, las Entidades Territoriales y la Sociedad Civil, el Protocolo se supedita a la limitada oferta sectorial existente;³² se encuentra lejos de articular la oferta, programar recursos y comprender las limitaciones de las Entidades Territoriales para atender los procesos de retornos y reubicaciones;³³ y tiene un vacío al momento de especificar las responsabilidades subsidiarias de los departamentos respecto de los procesos de retornos y reubicaciones.³⁴ En tal sentido, aun cuando en la formalidad se ha adoptado un Protocolo, este no tiene la capacidad de garantizar el principio de dignidad de los retornos y reubicaciones o la estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada, de conformidad con lo prescrito en el auto 219 de 2011.³⁵ Pese a lo anterior, el Gobierno Nacional manifiesta, en la respuesta al auto 202 de 2015, que no tiene previsto, en el corto o mediano plazo, desarrollar modificaciones a este instrumento.³⁶

Los **(c)** *Planes de Retornos y Reubicaciones*, de acuerdo con lo establecido en los autos 202 y 394 de 2015, tienen cinco importantes funciones: “(i) desarrollar y concretar el componente de retornos y reubicaciones a nivel territorial y, en

³⁰ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Víctimas e institucionalidad local: percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá D.C., Abril de 2012. Pág. 61, 73 y 77. // Consideración 12. Auto 394 de 2015.

³¹ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 56. // Gobierno Nacional. Informe Anual del Gobierno Nacional. Agosto de 2015. Pág. 269-270.

³² Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios a los Informes del 11 y del 24 de Noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las Órdenes Contenidas en el Auto 219 de 2011. Bogotá D.C., Enero de 2012. Pág. 89, 90 y 98. // Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013). Agosto de 2013. Pág. 168-170.

³³ UMARV. Anotaciones a propósito del seguimiento a la política de retornos y reubicaciones. Septiembre de 2015. Pág. 2-3.

³⁴ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 111. // Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 19-21.

³⁵ Consideración 218. Auto 219 de 2011.

³⁶ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 60.

este orden de ideas, ser un instrumento de coordinación nación-territorio; (ii) trazar una hoja de ruta para los procesos o casos concretos de retornos y reubicaciones, conforme a las indicaciones del Protocolo de Retornos y Reubicaciones; (iii) caracterizar las necesidades y demandas de la población retornada y reubicada en materia de estabilización socio-económica; (iv) disponer de manera inmediata de la oferta institucional con la que se cuenta para atender estas necesidades y demandas y; (v) gestionar de manera estratégica la oferta institucional faltante o necesaria para cubrir estas demandas y necesidades de la población retornada y reubicada”. A julio de 2015, se han adoptado 107 planes de retornos y reubicaciones en función de la Estrategia de Intervención Territorial de la UARIV.³⁷ Sin embargo, es de notar que estos planes no se ajustan a los contenidos mínimos establecidos en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones;³⁸ no cuentan con suficientes insumos para caracterizar las necesidades de la población retornada y reubicada;³⁹ no se encuentran soportados por asignaciones presupuestales específicas a nivel territorial y nacional, de tal manera que se puede observar su incapacidad para gestionar y disponer la oferta institucional necesaria para atender los procesos de retornos y reubicaciones;⁴⁰ y, como consecuencia de lo anterior, tienen un nivel bajo de cumplimiento, tornándose en instrumentos meramente aspiracionales.⁴¹ En

³⁷ Los planes de retornos y reubicaciones no necesariamente se adoptan en función de los municipios que concentran la mayor cantidad de población retornada y reubicada. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 64. // Contraloría General de la República. Op.cit. Pág. 4-12.

³⁸ El Gobierno Nacional establece que muchos planes no se encuentran ajustados al Protocolo, dado que el Protocolo fue proferido con posterioridad a la elaboración de muchos de estos planes. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 61-62. // Por su parte, la Contraloría General de la República es mucho más detallada sobre el nivel de desajuste entre estos instrumentos y advierte, tomando como muestra los planes de retornos y reubicaciones de los municipios de: Montería (Córdoba), Pasto (Nariño), San Carlos (Antioquia), Ataco (Tolima), Trujillo (Valle del Cauca), Morroa y Ovejas (Sucre) y Ciénaga (Magdalena), que los planes no se ajustan al protocolo al menos en tres sentidos: (a) el desarrollo de los principios de coordinación y articulación inter-institucional, (b) la adecuada estructuración y desarrollo de los anexos que soportan los planes y (c) el desarrollo integral de los 14 componentes de los retornos y reubicaciones, toda vez que se hace referencia sólo a proyectos que se están ejecutando. Ver: Contraloría General de la República. Op.cit. Pág. 13.

³⁹ Conforme a la Procuraduría General de la Nación, los registros administrativos, actualmente existente, difícilmente pueden soportar o ser funcionales a la caracterización de las necesidades de la población retornada y reubicada. Ver: Procuraduría General de la Nación. Respuesta Oficio 111066000000-007618-187185-JAPN. Auto 202 de 2015. 16 de Julio de 2015.

⁴⁰ Según el propio Gobierno Nacional, de acuerdo con el Formato Único Territorial (FUT), tan sólo 37 municipios en 2014 habrían asignado de manera efectiva recursos al componente de retornos y reubicaciones. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 68 // Aunado a lo anterior, la Sala observa que en la mayoría de los planes reseñados en el anexo al informe al auto 202, no se establece de manera específica la destinación presupuestal hecha por el municipio y, mucho menos, por el nivel nacional de manera corresponsable, concurrente y subsidiaria. De hecho, en algunos casos, sencillamente se hace referencia a la articulación con los Planes de Acción Territorial (PAT) y Planes de Desarrollo Local (PDL), lo cual puede significar articulación programática, más no destinación efectiva de recursos; en otros casos, por ejemplo, se hace referencia a los recursos destinados por terceros como la iglesia o la cooperación internacional. // Incluso en una revisión detallada al plan de retornos y reubicaciones del municipio de Granada, Antioquia, que fue allegado a la Sala como modelo, se puede verificar que, si bien se establece una suma dineraria de lo que cuesta la implementación del plan de retornos y reubicaciones (\$96.198.628.805), no se establece en qué monto específico está cada entidad, allí mencionada, obligada a contribuir de manera corresponsable, complementaria y subsidiaria. De tal manera, que las obligaciones estipuladas en el plan quedan relegadas a ser un abstracto en términos presupuestales y, por ende, operativos.

⁴¹ Tras una observación de las acciones reportadas en el anexo al informe al auto 202, relativo a los 85 planes de retornos y reubicaciones adoptados con corte a agosto de 2014, es posible concluir que en la mayoría de los planes, la acción o programa que reporta mayor nivel de cumplimiento o intervención es el Programa Familias En Su Tierra (FEST) cuyos alcances en materia de superación de carencias habitacionales y seguridad alimentaria, no son equivalentes a la estabilización socio-económica. Aunado a lo anterior, es preciso resaltar que las acciones reportadas como de cumplimiento a los planes, son acciones aleatorias para diversos componentes y universos de cobertura, que no permiten ver, realmente, si estas acciones se corresponden o

consecuencia, los planes de retornos y reubicaciones difícilmente cumplen con sus objetivos o funciones. Como se expondrá más adelante, esto se refleja en los bajos porcentajes de población retornada y reubicada que logra acceder de manera efectiva a la oferta institucional destinada a satisfacer derechos o componentes como: vivienda, generación de ingresos y acceso a tierras, cruciales para la estabilización socio-económica y la superación del desplazamiento.

Mecanismos de atención:

Los *Esquemas Especiales de Acompañamiento –EEA-* (art. 66 L. 1448 de 2011 y 77 D. 4800 de 2011), son una oferta institucional flexible destinada a satisfacer derechos o componentes como vivienda, seguridad alimentaria y generación de ingresos y trabajo. Dentro de estos esquemas se encuentran: el Programa Familias En Su Tierra (FEST), los Esquemas Especiales de Acompañamiento Individuales (EEA-I) y los Proyectos Dinamizadores. No obstante, se debe remarcar que esta oferta no tiene la vocación de sustituir las obligaciones de las entidades titulares de garantizar estos derechos de acuerdo con sus políticas sectoriales.⁴² Dicho de otra manera, esta oferta es meramente complementaria y no puede asumirse como suficiente para lograr la estabilización social y económica de la población retornada y reubicada.⁴³ En este orden de ideas, las tres modalidades de EEA se encuentran obligadas a articularse y complementarse con la oferta sectorial existente, a fin de garantizar acceso a la oferta de carácter permanente y, en ese sentido, a la estabilización socio-económica.⁴⁴

El **(d) Programa FEST**, a cargo del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), es el EEA que lleva más tiempo implementándose.⁴⁵ En este orden de ideas, a la fecha, tras tres fases o convocatorias de implementación, ha logrado una cobertura aproximada de 43.613 familias retornadas y reubicadas.⁴⁶ Siendo, por mucho, el programa que más atención directa ha brindado a los procesos de retornos y reubicaciones, a través de incentivos para: (i) el retorno o la

cumplen con las necesidades y demandas planteadas en los diagnósticos de los planes de retornos y reubicaciones. Dicho de otra manera, las acciones enlistadas no permiten ver de manera sistemática grados de cumplimiento a los planes de retornos y reubicaciones o a los componentes que cuentan con especiales niveles de falta de garantías o desatención (vivienda, tierras y generación de ingresos). Aun cuando estas acciones representan en su conjunto una importante oferta institucional dispuesta para la población retornada y reubicada, el reporte de programas o de acceso formal a la oferta no necesariamente se corresponde con un acceso material a la misma o con la adecuación de la misma, de tal forma que tampoco es posible inferir un cabal cumplimiento con las acciones y metas estipuladas en los planes de retornos y reubicaciones. Finalmente, es de señalar que, en algunos casos, los planes reseñados dentro del anexo no establecen acciones culminadas, sino acciones futuras o por ejecutar; e incluso dentro de los planes reseñados se encuentran planes que aún no han sido aprobados.

⁴² i.e. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio y Turismo, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Bancoldex, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Salud y Protección, entre otros.

⁴³ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 27, 30, 31, 39 y 40.

⁴⁴ A tales efectos, el art. 77 del Decreto 4800 de 2011 es claro respecto de que los EEA deben articularse con las demás medidas establecidas dentro los Planes Retornos y Reubicaciones.

⁴⁵ Desde 2010 comenzó a atender casos de retornos y reubicaciones rurales promovidos por Acción Social y la ERV. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 30.

⁴⁶ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 51-55 y 78.

reubicación, (ii) la reducción de carencias habitacionales, (iii) la seguridad alimentaria y (iv) el desarrollo de ideas productivas; así como a través del desarrollo de actividades para la integración comunitaria. Estos incentivos y actividades se han implementado respecto del número de familias u hogares que se ilustra en la siguiente tabla:⁴⁷

| <i>Tipo de Incentivo o Actividad</i> | <i>Fase I: (hogares beneficiarios)</i> | <i>Fase II: (hogares beneficiarios)</i> | <i>Fase III: (hogares beneficiarios)</i> | <i>Total hogares beneficiarios</i> |
|--|--|---|--|------------------------------------|
| <i>Acompañamiento Social</i> | 17.578 | 11.528 | 14.507 | 43.613 |
| <i>Retorno o Reubicación</i> | 17.540 | 11.191 | 13.833 | 42.564 |
| <i>Reducción de Carencias Habitacionales</i> | 16.535 | 10.800 | No reporta entrega | 27.335 |
| <i>Seguridad Alimentaria</i> | 16.529 | 11.061 | No reporta entrega | 27.590 |
| <i>Idea Productiva</i> | 16.485 | No reporta entrega | No reporta entrega | 16.485 |

Tabla de elaboración propia, basada en los datos aportados por el Gobierno Nacional

No obstante, este Programa cuenta con una serie de falencias que impiden que sus resultados sean óptimos y que hacen que, en algunos casos, sus resultados sean incluso regresivos. Dentro de estas falencias se encuentran: (i) la no focalización o la no cobertura en las próximas fases o convocatorias del Programa de aquellos casos de retornos y reubicaciones que sólo fueron atendidos parcialmente dentro de las primeras (i.e. casos de la región del Oriente Antioqueño); (ii) el modelo de gestión e implementación del Programa basado en la intervención de operadores o terceros, sobre los cuales no se ejercen controles; (iii) el rezago que se registra en el desembolso e implementación del incentivo de ideas productivas desde la fase II del programa,⁴⁸ y (iv) el insuficiente tránsito efectivo a la oferta sectorial en materia de estabilización socio-económica, especialmente, respecto de los componentes de vivienda, tierras y generación de ingresos.⁴⁹

A continuación se ampliará cada uno de estos problemas. Respecto de (i) la no focalización o la no cobertura en las próximas fases o convocatorias del Programa de aquellos casos de retornos y reubicaciones que sólo fueron atendidos parcialmente dentro de las primeras (i.e. casos de la región del Oriente Antioqueño),⁵⁰ aun cuando las Entidades Territoriales han solicitado de manera reiterada a la UARIV y al DPS continuar focalizando sus municipios, habida cuenta de que todavía no se ha garantizado cobertura a la totalidad de la población retornada y reubicada, y el volumen de los procesos de retornos y

⁴⁷ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 55-56, 78 y 105-115.

⁴⁸ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 56.

⁴⁹ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 73-78// Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 37-39.

⁵⁰ Esta situación se verificó en terreno por parte de funcionarios de la Sala, en los municipios de San Carlos, San Luis, San Francisco y Granada. Ver: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 24, 32, 39-40, 45, 50, 51, 54 y 67.

reubicaciones es creciente; la respuesta del DPS ha sido que se deben focalizar otras regiones del país con nuevos procesos de retornos y reubicaciones, sin considerar que ambas variables, a saber, los procesos parcialmente atendidos y los nuevos procesos, deben tenerse en cuenta en el marco de las nuevas o futuras focalizaciones o fases del Programa FEST. En estos casos, la atención parcial o incompleta de comunidades retornadas y reubicadas puede generar acción con daño o importantes fraccionamientos comunitarios entre aquellos que ya han sido atendidos y los que se encuentran a la espera de serlo.⁵¹

En relación con (ii) el modelo de gestión e implementación del Programa basado en la intervención de operadores o terceros, sobre los cuales no se ejercen controles, de acuerdo con la CGR, en el marco del Programa FEST, no sólo no se ejercen controles pre-contractuales y contractuales respecto del rol de los operadores, sino que tampoco se ejercen controles pos-contractuales, a fin de verificar si los operadores cumplen con los objetivos del Programa. En los departamentos de Antioquia y Bolívar, por ejemplo, la CGR encontró que el operador Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD): (a) no había implementado el incentivo de ideas productivas y de seguridad alimentaria, (b) no había desarrollado labores de asistencia técnica pos-cosecha y con miras a la comercialización, así como tampoco (c) había hecho seguimiento a la aplicación de los incentivos de la anterior fase. Cuando la CGR interpeló al DPS en torno a estas fallas del operador, la entidad respondió que los incentivos en cuestión eran meras donaciones o auxilios, sobre los cuales, la suscripción de planes de negocio o de inversión no obligaba a hacerles seguimiento. En tal sentido, la CGR concluyó que de ser esta la naturaleza de los incentivos, perfectamente, podría prescindirse del rol de los operadores, a fin de que la entidad se limitara a desarrollar los desembolsos.⁵² Por su parte, aun cuando se han creado nuevas instancias para la implementación y seguimiento del Programa, a saber, las Comisiones de Veeduría Comunitaria (CVC) y las Asambleas Locales de Acompañamiento y Verificación (ALAV); ninguna de estas representa un escenario para reportar y corregir las fallas o incumplimientos de los operadores, replicándose entonces las fallas registradas respecto del anterior Comité Comunitario de Control Social de los Hogares Retornados y Reubicados Rurales.⁵³

En lo que tiene que ver con (iii) el rezago que se registra en el desembolso e implementación del incentivo de ideas productivas desde la fase II del programa, la CGR anota adicionalmente que este incentivo debe ser fortalecido a fin de que cubra los eventuales riesgos, contingencias o daños que recaigan sobre las cosechas o proyectos productivos. Lo anterior, teniendo en cuenta la

⁵¹ Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 56-58. // Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 15-17. // Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 67.

⁵² CGR. Informe de Actuación Especial (ACES): Política Pública de Formación, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos y Estabilización Socio-Económica de la Población Víctima del Conflicto Armado (Vigencias 2010-2014). Julio de 2014. Pág. 45-48.

⁵³ Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 68-69. // Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 16.

especial vulnerabilidad socio-económica de la población retornada o reubicada, que le impide asumir por propia cuenta estos riesgos y daños.⁵⁴

Finalmente, en lo relacionado con (vi) el insuficiente tránsito efectivo a la oferta sectorial en materia de estabilización socio-económica, especialmente, respecto de los componentes de vivienda, tierras y generación de ingresos, de acuerdo con las cifras aportadas por el Gobierno Nacional en respuesta a los autos 201 y 202 de 2015,⁵⁵ la Sala pudo extraer los siguientes porcentajes de acceso de los beneficiarios del Programa FEST, en cada una de sus fases, a la oferta institucional destinada a la generación de ingresos, la vivienda y el acceso a tierras (*ver tabla y gráfica infra.*). Estos porcentajes permiten concluir que, si bien los beneficiarios del Programa FEST en su primera fase han sido los que mayor tránsito han hecho a la oferta sectorial en materia de estabilización socio-económica –generación de ingresos, vivienda y tierras–, este tránsito no ha sido total ni expedito, teniendo en cuenta que esta primera fase comenzó a ser implementada hace más de 5 años, en el 2010. En el mejor de los casos, el acceso a la vivienda de los beneficiarios de esta primera fase ha sido del 52%, sin que se tenga certeza si realmente los que accedieron, por ejemplo, a la oferta de vivienda urbana bajo la modalidad de subsidios dinerarios, pudieron efectivamente hacer valer sus subsidios y gozar así del derecho a la vivienda. Es decir, que es posible que más del 48% de estos beneficiarios del Programa FEST en su primera fase aún continúe sin el acceso y sin el goce efectivo del derecho a la vivienda.

Sumado a lo anterior, es de notar que el derecho menos garantizado o sobre el cual hay un menor acceso a la oferta institucional, es el derecho a la tierra. No obstante, se debe matizar que los porcentajes se basan exclusivamente en el acceso a los programas del INCODER- en liquidación -, y probablemente sea mayor este porcentaje si se tiene en cuenta a la población beneficiaria del Programa FEST que también ha accedido a la restitución de tierras promovida por la Unidad de Restitución de Tierras (URT). Sin embargo, el Gobierno Nacional no aportó información en este sentido.

En todo caso, tomando en cuenta que para una exitosa estabilización socio-económica es necesario que confluyan como mínimo la garantía de estos tres derechos (vivienda, tierras y generación de ingresos), en aras de que la población retornada y reubicada pueda acceder y gozar de manera autónoma de otros derechos o de los demás componentes de los procesos de retornos y reubicaciones, y así superar la condición de vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado; es de notar que el acceso y la garantía de los mismos para los beneficiarios del Programa FEST continúa siendo considerablemente bajo, sin que, en efecto, el Programa tenga la capacidad de garantizarlos por completo o de manera definitiva, o conducir a la oferta institucional y sectorial destinada a su garantía. Al respecto, el Gobierno Nacional aclaró que el tránsito a la oferta sectorial no se da necesariamente tras la implementación del

⁵⁴ CGR. Op.cit.

⁵⁵ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 73-78// Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 37-39.

Programa FEST, sino en el transcurso del mismo.⁵⁶ De cualquier modo, este tránsito no ha sido significativo, como se ilustra a continuación:

| <i>Fase del Programa FEST</i> | <i>Número total de Beneficiarios de la Fase</i> | <i>Porcentaje de beneficiarios que accedió a la oferta sectorial de generación de ingresos</i> | <i>Porcentaje de beneficiarios que accedió a la oferta sectorial de vivienda</i> | <i>Porcentaje de beneficiarios que accedió a la oferta sectorial de tierras</i> |
|-------------------------------|---|--|--|---|
| <i>I</i> | 17.551 | 31.54% | 52.05% | 11.49% |
| <i>II</i> | 11.415 | 14.5% | 30.54% | 7.1% |
| <i>III</i> | 14.486 | 6.9% | 12.56% | 4.92% |

Tabla de elaboración propia

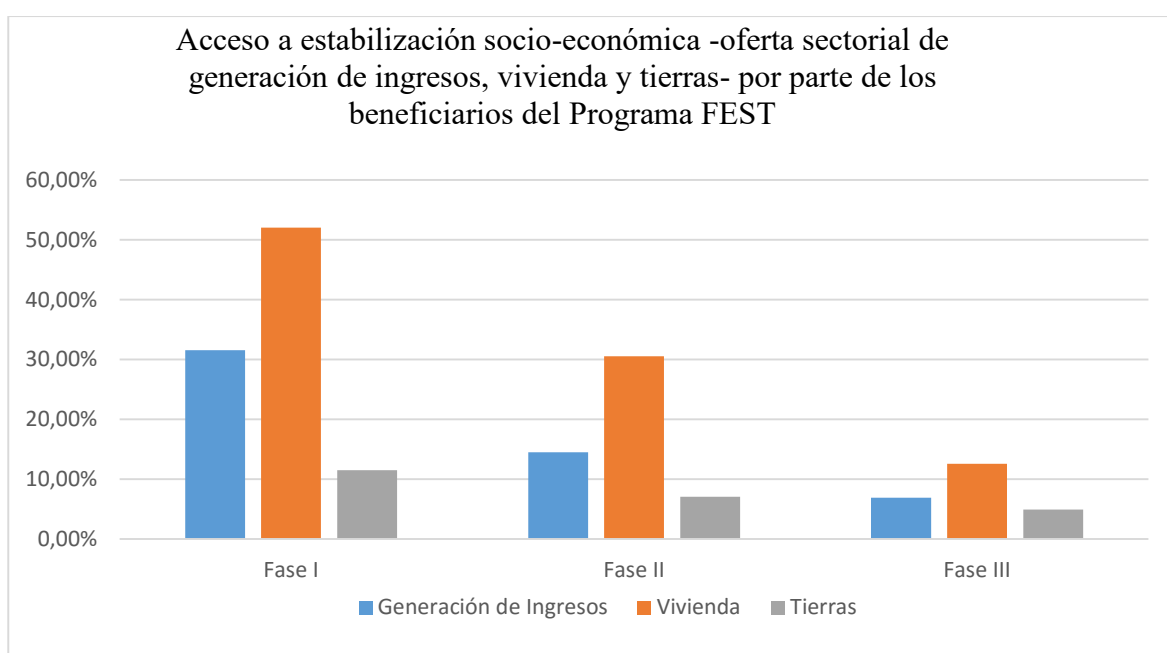


Gráfico de elaboración propia

Esta tabla y gráfico se basan en la siguiente tabulación de la información aportada por el Gobierno Nacional (*ver tablas infra.*), a su vez basada en registros administrativos sobre los programas u oferta sectorial a los cuales accedió la población retornada y reubicada beneficiaria del Programa FEST en sus tres primeras fases. Fue necesario tabular o reagrupar la información de esta manera, primero, porque el Gobierno Nacional entregó la información de manera dispersa o disgregada en dos informes – informes al auto 201 y 202 de 2015, respectivamente-, y, segundo, porque la forma en que se presentó la información inducía a confusión y mostraba una sumatoria inadecuada de resultados, sin que realmente se ilustrara lo requerido por la Sala en los autos de solicitud de información, a saber: cuánta población beneficiaria del Programa había hecho tránsito a la oferta sectorial en materia de estabilización socio-económica, de acuerdo a los 14 derechos o componentes a garantizar en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones. De hecho, en algunos casos se hizo referencia a componentes o programas que no necesariamente se enmarcan en los componentes o derechos a garantizar en el marco de procesos

⁵⁶ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 71-73.

de retornos y reubicaciones, de conformidad con el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (i.e. educación financiera y acompañamiento social, este último componente más asociado a la oferta social ordinaria del Estado).⁵⁷

Tabulación de la información aportada por el Gobierno Nacional:

| Fase I: Total de beneficiarios (familias beneficiarias): 17.551 | | | |
|--|--|--|--|
| Derechos o componentes | Programas o entidades encargadas de garantizar el derecho o componente | Número de familias con acceso al programa | Porcentaje de familias con acceso al programa o derecho |
| Educación financiera | Banco Agrario Finagro | 6365 | 36.26% |
| Generación de ingresos y generación de empleo | Desarrollo Económico Incluyente (DEI) del Ministerio de Trabajo | 368 | 31.54% |
| | DPS- Generación de Ingresos | 4821 | |
| | Min Comercio | 130 | |
| | Min educación: formación para el trabajo | 153 | |
| | SENA: Vinculación Laboral | 65 | |
| Acompañamiento social | Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) | 7231 | 78.8% |
| | DPS-Familias en Acción | 6096 | |
| | ICBF- Familias con Bienestar, Primera Infancia y Fortalecimiento a las Familias con Enfoque Étnico | 505 | |
| Vivienda | Subsidio de vivienda rural-Banco Agrario | 1412 | 52.05% |
| | Subsidio de vivienda | 6684 | |

⁵⁷ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 73-78// Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 37-39.

| | | | |
|-------------------------|--|-------|--------|
| | urbana-dinerario | | |
| | Subsidio de vivienda urbana-en especie | 1041 | |
| Educación | ICETEX | 14 | 12.35% |
| | Reporte Sistema Integrado de Matricula (SIMAT) | 1906 | |
| | Educación Superior | 249 | |
| Alimentación | ICBF- Alimentación escolar | 28 | 0.1% |
| Tierras | INCODER | 2018 | 11.49% |
| Salud | Régimen subsidiado y contributivo | 16645 | 94.83% |
| Orientación Ocupacional | SENA- Formación para el trabajo | 7671 | 47.90% |
| | SENA- Formación técnica y tecnológica | 736 | |

| Fase II: Total de beneficiarios (familias beneficiarias): 11.415 | | | |
|---|---|--|--|
| Derechos o componentes | Programas o entidades encargadas de garantizar el derecho o componente | Número de familias con acceso al programa | Porcentaje de familias con acceso al programa o derecho |
| Educación financiera | Banco Agrario Finagro | 406 | 3.5% |
| Generación de ingresos y generación de empleo | Desarrollo Económico Incluyente (DEI) del Ministerio de Trabajo | 1 | 14.5% |
| | DPS- Generación de Ingresos | 1468 | |
| | Min Comercio | 64 | |
| | Min educación: formación para el trabajo | 72 | |
| | SENA: Vinculación Laboral | 51 | |
| Acompañamiento social | Agencia Nacional para | 4080 | 74.35% |

| | | | |
|-------------------------|--|-------|--------|
| | la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) | | |
| | DPS-Familias en Acción | 4002 | |
| | ICBF- Familias con Bienestar, Primera Infancia y Fortalecimiento a las Familias con Enfoque Étnico | 406 | |
| Vivienda | Subsidio de vivienda rural-Banco Agrario | 321 | 30.54% |
| | Subsidio de vivienda urbana-dinerario | 2768 | |
| | Subsidio de vivienda urbana-en especie | 398 | |
| Educación | ICETEX | 9 | 12.31% |
| | Reporte Sistema Integrado de Matricula (SIMAT) | 1214 | |
| | Educación Superior | 183 | |
| Alimentación | ICBF- Alimentación escolar | 47 | 0.4% |
| Tierras | INCODER | 813 | 7.1% |
| Salud | Régimen subsidiado y contributivo | 10462 | 91.65% |
| Orientación Ocupacional | SENA- Formación para el trabajo | 4341 | 44.04% |
| | SENA- Formación técnica y tecnológica | 687 | |

| Fase III: Total de beneficiarios (familias beneficiarias): 14.486 | | | |
|--|---|--|--|
| Derechos o componentes | Programas o entidades encargadas de garantizar el derecho o componente | Número de familias con acceso al programa | Porcentaje de familias con acceso al programa o derecho |
| Educación financiera | Banco Agrario | 308 | 2.1% |

| | | | |
|---|--|------|--------|
| | Finagro | | |
| Generación de ingresos y generación de empleo | Desarrollo Económico Incluyente (DEI) del Ministerio de Trabajo | 35 | 6.9% |
| | DPS-Generación de Ingresos | 894 | |
| | Min Comercio | 10 | |
| | Min educación: formación para el trabajo | 39 | |
| | SENA: Vinculación Laboral | 33 | |
| Acompañamiento social | Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) | 1748 | 23.23% |
| | DPS-Familias en Acción | 1423 | |
| | ICBF- Familias con Bienestar, Primera Infancia y Fortalecimiento a las Familias con Enfoque Étnico | 195 | |
| Vivienda | Subsidio de vivienda rural-Banco Agrario | 365 | 12.56% |
| | Subsidio de vivienda urbana-dinerario | 1323 | |
| | Subsidio de vivienda urbana-en especie | 132 | |
| Educación | ICETEX | 4 | 3.7% |
| | Reporte Sistema Integrado de Matricula (SIMAT) | 488 | |
| | Educación Superior | 52 | |
| Alimentación | ICBF- Alimentación escolar | 6 | 0.04% |
| Tierras | INCODER | 713 | 4.92% |

| | | | |
|-------------------------|---------------------------------------|------|--------|
| Salud | Régimen subsidiado y contributivo | 3237 | 22.34% |
| Orientación Ocupacional | SENA- Formación para el trabajo | 1814 | 13.46% |
| | SENA- Formación técnica y tecnológica | 136 | |

Tablas de elaboración propia

Ahora bien, los **(e) Esquemas Especiales de Acompañamiento Individuales (EEA-I)** y **(f) los Proyectos Dinamizadores**, a cargo de la UARIV⁵⁸ -que ya fueron objeto de explicación en extenso en el auto 394 de 2015-⁵⁹ entre 2012 y 2015, han alcanzado una cobertura aproximada de 1215 familias y de 178 proyectos viabilizados y 134 ejecutados o entregados a las comunidades beneficiarias.⁶⁰ No obstante, estos esquemas y proyectos cuentan con las siguientes falencias: (i) su restringido alcance o cobertura en función de las metas fijadas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) (50.000 casos u hogares acompañados), teniendo en cuenta que el universo de población retornada y reubicada por acompañar y atender es, probable y considerablemente, mucho mayor;⁶¹ (ii) la insuficiente regulación de los contenidos de los Proyectos Dinamizadores dentro del Protocolo de Retornos y Reubicaciones, lo que impide, conforme a la Contraloría, desarrollar procesos de veeduría a los mismos;⁶² (iii) la no garantía del debido proceso a personas o familias a quienes se les adjudicaron EEA-I y, posteriormente, les fueron negados de manera injustificada, vulnerándoseles sus expectativas legítimas;⁶³ (iv) la dilación con que se materializan y entregan los Proyectos Dinamizadores;⁶⁴ y (v) la ausencia de coordinación o articulación concreta, tanto de los EEA-I como de los Proyectos Dinamizadores, con la oferta sectorial

⁵⁸ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 35.

⁵⁹ Consideración 15. Auto 394 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

⁶⁰ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 39.

⁶¹ De acuerdo con las respuestas aportadas al auto 394 de 2015, los EEA-I y los Proyectos Dinamizadores definen su cobertura y recursos disponibles acorde a las metas planteadas dentro del PND, más no en función de las demandas de la población retornada y reubicada. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 55.

⁶² La CGR señala que en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014), no fueron definidos con claridad los Proyectos Dinamizadores como Esquemas Especiales de Acompañamiento destinados a los procesos de retornos y reubicaciones colectivos; contrario a lo esperado, la definición de los proyectos dinamizadores se realizó en las cartillas o herramientas pedagógicas. En concepto de la CGR, esto impide: (a) controlar los recursos invertidos en esta clase de proyectos, (b) controlar la gestión de la UARIV al momento de implementarlos y (c) que las ET conozcan de esta oferta institucional en aras de ponerla a disposición de la población en proceso de retorno o reubicación. Ver: CGR. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 17-18.

A esto se suma que, conforme a la CSPPDF: “(...) en la implementación de los Proyectos Dinamizadores, se señala la búsqueda de aportes de las entidades territoriales sin que se precise la forma en la cual se han venido realizando. Se señala, sí, que no existen porcentajes ni montos mínimos de cofinanciación.” Ver: CSPPDF. Comentarios al Auto 394 de 2015. Bogotá D.C. 16 de marzo de 2016. Pág. 9.

⁶³ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 53. // 96 casos de estos se registraron en el municipio de Granada, Antioquia. Ver: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 57.

⁶⁴ CGR. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 15.

para la definitiva estabilización socio-económica. Sobre este último aspecto, si bien el Gobierno Nacional señala que se encuentra desarrollando acciones de articulación entre los esquemas especiales de acompañamiento individuales y los proyectos dinamizadores - como oferta complementaria-, y la oferta institucional destinada a la definitiva estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada; el Gobierno no muestra acciones o casos concretos en este sentido.⁶⁵

Finalmente, la (g) oferta sectorial destinada a satisfacer los 14 mínimos de los procesos de retornos y reubicaciones de manera gradual y progresiva, como fue mencionado en el auto 394 de 2015, supone un enorme esfuerzo de articulación y coordinación interinstitucional por parte de la UARIV para que la población retornada y reubicada pueda acceder a esta oferta de manera oportuna, escalonada, progresiva, sincronizada o simultánea, y para que a través de la misma la población retornada y reubicada pueda superar la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado.⁶⁶ A continuación se ilustra esta oferta sectorial a coordinar o articular, discriminando si el componente o derecho a garantizar es de garantía inmediata, o gradual o progresiva:

| | Elementos RR | Entidad Responsable - SNARIV |
|--|------------------------------|--|
| M Í N I M O S Y U N I V E R S A L E | Salud y Atención Psicosocial | Ministerio de Salud y protección Social Secretarías de Salud departamental y municipal. Direcciones Territoriales de Salud Entidades Promotoras de Salud Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Empresas Sociales del Estado.-ESE. |
| | Educación | Ministerio de Educación Nacional Secretarías de educación departamental y municipal |
| | Identificación | Ministerio de Defensa Registraduría Nacional del Estado Civil |
| | Orientación Ocupacional | Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA |
| | Alimentación | Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Departamento de Prosperidad Social – DPS Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF |
| | Vivienda | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio |
| | Reunificación Familiar | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y sus direcciones territoriales – ICBF |

⁶⁵ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 55. // Al respecto, la CSPPDF observa que el Gobierno Nacional: “sobre la articulación de los EEA con las políticas de vivienda, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo no tiene, a nuestro juicio respuesta concreta.” Ver: CSPPDF. Comentarios al Auto 394 de 2015. Bogotá D.C. 16 de marzo de 2016. Pág. 9.

⁶⁶ Consideración 14. Auto 394 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

| | | |
|---|---|--|
| G R A D U A L E S Y P R O G R E S I V O S | Seguridad Alimentaria | Ministerio de Salud y Protección |
| | | Departamento de Prosperidad Social – DPS |
| | | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF |
| | Vías y comunicaciones | Ministerio de Trabajo |
| | | Ministerio de Transporte – INVIAS |
| | | Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones |
| | | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Alcaldías y Gobernaciones. |
| | Ingresos y Trabajo | Ministerio de Trabajo |
| | | Ministerio de Comercio y Turismo |
| | | Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA |
| | | Departamento de Prosperidad Social - DPS |
| | | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Bancoldex |
| Restitución de Tierras | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER | |
| | Superintendencia de Notariado y Registro – SNR | |
| | Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras | |
| | Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC | |
| | Oficinas de Catastro Departamental, Distrital y Municipal. | |
| Servicios Públicos Básicos | Gobernaciones | |
| | Alcaldías | |
| | Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico | |
| | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible | |
| | Ministerio de Minas y Energía | |
| | Empresas Prestadoras de Servicios Públicos | |
| Organización Social | Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias | |
| | Secretarías de Gobierno Municipales. | |
| | | |
| G R A D U A L E S | | |

Gráfico tomado del Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 28-29.

Sin embargo, como también fue mencionado en el auto 394 de 2015:

“El modelo de articulación o coordinación de la oferta institucional destinada a garantizar los diferentes derechos en esta clase de procesos no ha mostrado ser del todo eficiente de acuerdo con los Organismos de Control. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han aportado de manera reciente a esta Sala Especial información extensa sobre cómo los procesos de retornos y reubicaciones aún no han logrado la efectiva estabilización socio-económica, tras la implementación de la Ley 1448 de 2011,⁶⁷ configurándose así en la actual política de retornos y reubicaciones un cuadro análogo al ya expuesto en relación con la Estrategia Retornar es Vivir en materia de la garantía del principio de dignidad (...) En la mayoría de los departamentos y regiones documentados (Bajo Atrato, Caldas, Cesar, Guaviare, Magdalena, Montes de María (Bolívar y Sucre), Oriente Antioqueño, Bajo Cauca Antioqueño, Magdalena Medio Antioqueño y Nariño), por ejemplo, pese a presentarse procesos de retornos y reubicaciones de larga data y, en algunos casos intervenidos a través de Planes de Retornos y Reubicaciones, se encontraron fallas, especialmente, respecto de la garantía de los derechos a la vivienda, la generación de ingresos y el acceso a tierras, en términos de falta de cobertura y falta de adecuación o integralidad de la oferta

⁶⁷ Los Organismos de Control llegan a esta conclusión a través de una muestra representativa de regiones y departamentos: Antioquia, Nariño, Caldas, Oriente Antioqueño, Bajo Atrato, Magdalena, Cesar, Montes de María (Bolívar y Sucre) y Guaviare. Ver: Procuraduría General de la Nación. *Observaciones a documento: Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Respuesta al Auto de 11 de Marzo de 2014. Bogotá, D.C., Mayo de 2014. Pág. 38-40. // Por su parte, la Defensoría del Pueblo compartió esta información en el marco de la reunión realizada con los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento el día 7 de mayo de 2015 en la ciudad de Bogotá. Posteriormente, la Defensoría allegó en físico y digital los informes de soporte de la información compartida en la mencionada reunión. Ver Anexo Auto 394 de 2015.

sectorial. En la mayoría de los casos, la oferta a la cual se ha accedido ha sido fragmentada o desvinculada de los demás derechos a garantizar en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, sin que sea ostensible un nivel de planeación respecto de la gradualidad y progresividad con que se van a garantizar los derechos; la oferta se ha reducido al Programa FEST⁶⁸ y, en muchos de los casos, aún se depende de la ayuda humanitaria para proveer a la población retornada y reubicada de mínimos de subsistencia (...) Así las cosas, la Defensoría del Pueblo concluye en su informe de mayo de 2015 que la falta de estabilización socio-económica en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones sigue siendo una constante imputable a fallas en las políticas sectoriales en los componentes de generación de ingresos, acceso a tierras, educación, salud y vivienda, tanto en el nivel nacional como territorial.⁶⁹ Lo que necesariamente demanda de la UARIV importantes esfuerzos en términos de coordinación nación-nación y nación-territorio,⁷⁰ en aras de adoptar los correspondientes correctivos dentro de estas políticas a fin de que se hagan patentes en el Goce Efectivo e Integral de los Derechos en el marco de procesos de retornos y reubicaciones (...) En este orden de ideas, la sociedad civil considera que el rol de la coordinación de la UARIV en el marco de la garantía de los principios de dignidad y sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones, no puede limitarse al mero direccionamiento a la oferta institucional existente o a la gestión de cupos dentro de la oferta social del Estado, habida cuenta de las fallas que atraviesan algunas de las políticas sectoriales y que impiden que los retornos se materialicen en términos de dignidad;⁷¹ para los actores de la sociedad civil, la UARIV, por el contrario, debe involucrarse como garante de los derechos de la población retornada y reubicada de una manera activa

⁶⁸ No obstante, como el Gobierno Nacional bien lo indica, el Programa FEST, si bien puede constituirse en un esquema especial de acompañamiento en el marco del art. 77 del Decreto 4800 de 2011, no está “llamado a solventar totalmente las necesidades de la población retornada o reubicada, pues sus acciones son complementarias para contribuir a este propósito”. Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 27.

⁶⁹ Sobre el nivel territorial, se destaca la incapacidad de las ET para asumir las obligaciones propias de los procesos de retornos y reubicaciones. Aun en casos en los que las ET registran importantes niveles de voluntad política para la atención de esta clase de procesos, como en el caso de varios de los municipios de la región del Oriente Antioqueño, estos se han visto obligados a declarar la “emergencia por retornos” ante su incapacidad presupuestal y financiera para atenderlos. Ver también: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 8, 60 y 68.

⁷⁰ “En efecto, pese al modelo gubernamental, que establece la existencia de un sistema de atención, en la práctica, la gestión es desarticulada, cada entidad responsable del restablecimiento de alguno de los derechos tutelados ejecuta sus proyectos en el territorio sin estar inmerso en un plan de restablecimiento u hoja de ruta construida con las autoridades territoriales –acá se incluye a las autoridades étnicas no sólo alcaldes y gobernadores- y las comunidades y organizaciones de población desplazada.” Defensoría del Pueblo. Op.cit. Marzo de 2015. Pág. 97.

⁷¹ La CCJ a través de un derecho de petición solicitó a la UARIV que describiera su modelo de acompañamiento y atención a los procesos de retornos y reubicaciones y, al respecto, la UARIV respondió que este consistía en que la persona desplazada fuera consciente de que “el Estado lo acompañará en la decisión de retornar o reubicarse por una sola vez” y que en “el lugar en que retorne o se reubique recibirá la oferta estatal”. En concepto de la CCJ, este modelo “implica que los derechos de las víctimas están sujetos a la oferta estatal que pueda garantizarse, esto es, el acceso a programas sociales regulares, deficientes en materia de cobertura y calidad, que fueron creados para la población en condiciones de pobreza y no tienen en cuenta la especial protección constitucional que ostentan las personas en situación de desplazamiento forzado.” Ver al respecto: CCJ. Intervención de la CCJ referente al auto 202 del 26 de mayo de 2015 en materia de retornos y reubicaciones. Bogotá D.C., 26 de Julio de 2015. Pág. 2-3.

en la solución efectiva y permanente de los problemas estructurales que afrontan las políticas sectoriales (...)"⁷²

Si bien en la respuesta al auto 394 de 2015 el Gobierno Nacional estableció que se encontraba adelantando correctivos para fortalecer la capacidad de coordinación, articulación y gestión de la oferta institucional por parte de la UARIV, mediante las siguientes estrategias o acciones: (i) el desarrollo de labores de incidencia ante los diferentes Subcomités del SNARIV, (ii) la adopción del Decreto 1084 de 2015 y de la Resolución 0113 de 2015, (iii) el desarrollo del Sistema de Información de Gestión de la Oferta (SIGO), (iv) el desarrollo de la “Bolsa de Programas Estratégicos” a cargo del Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural (MADR), (v) la adopción del Decreto 1934 de 2015 en materia de vivienda rural, (vi) la expedición del Decreto 2726 de 2014 en materia de vivienda urbana y (vii) la suscripción del convenio interadministrativo 374 de 2015 con el MADR en materia de generación de ingresos;⁷³ estas estrategias o acciones: “son incipientes en su implementación; sólo generan incidencia temática de las problemáticas o necesidades de los procesos de retornos y reubicaciones ante los distintos Subcomités y Mesas del SNARIV; no permiten generar cupos efectivos, oferta o recursos concretos que se correspondan con las demandas o necesidades cuantitativas y cualitativas de la población retornada y reubicada;⁷⁴ así como tampoco permiten desarrollar correctivos sustanciales a los problemas de adecuación de las políticas sectoriales que impactan de manera negativa a los procesos de retornos y reubicaciones (i.e. las políticas de acceso a tierras, de vivienda urbana y rural y de generación de ingresos).”

A juicio de la CSPPDF, en la repuesta aportada por el Gobierno Nacional al auto 394 de 2015: “No se detalla que se espera de este modelo, ni los resultados de su implementación inicial. Se hace una presentación del modelo SIGO, sistema de información de oferta, pero no se dice en qué fase de implementación está ni cuales (sic.) son los resultados hasta ahora obtenidos. Finalmente para responder sobre las estrategias específicas de coordinación y articulación para las políticas de vivienda, generación de ingresos y acceso a tierras en el marco de RYR, la UARIV responde para cada una de las políticas separadamente, lo cual indica que no existe una estrategia de coordinación integral.”⁷⁵

Así las cosas, los precarios resultados en materia de coordinación de la oferta institucional y la consecuente falta de estabilización socio-económica en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, se reflejan en los bajos porcentajes de acceso a la oferta institucional sectorial necesaria para satisfacer los 14 componentes o derechos que se deben garantizar en esta clase de procesos, tanto para **(i)** los retornos y reubicaciones que inicialmente fueron acompañados por la Estrategia Retornar Es Vivir (ERV), **(ii)** los retornos y reubicaciones de *carácter individual* (*ver supra.*) como para **(iii)** los retornos y

⁷² Consideración 14. Auto 394 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

⁷³ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 31- 41.

⁷⁴ En términos del propio Gobierno Nacional: “Si bien, los Subcomités como grupos de trabajo interinstitucional no generan oferta, aquellas entidades que los componen actúan conforme a sus competencias funcionales respecto a la implementación de la política públicas.” Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 31.

⁷⁵ CSPPDF. Comentarios al Auto 394 de 2015. Bogotá D.C. 16 de marzo de 2016. Pág. 6.

reubicaciones comprendidos dentro de los *planes de retornos y reubicaciones*; así como se reflejan en la falta de goce efectivo de los derechos registrada en los casos de (iv) los retornos y reubicaciones considerados como *emblemáticos*, (v) los retornos y reubicaciones situados en las *regiones de Oriente Antioqueño y Montes de María*, (vi) los retornos generados tras los procesos de *restitución de tierras* y (vii) los retornos y reubicaciones que coinciden con *procesos de reparación colectiva*. A continuación se ampliará cada uno de estos casos.

De acuerdo con la información aportada por el Gobierno Nacional, tan sólo el 28.8% de los casos de (i) retornos y reubicaciones acompañados por, en ese entonces, la Estrategia Retornar es Vivir (ERV), habría tenido acceso, conforme a registros administrativos, de manera simultánea a los tres componentes o derechos de vivienda, tierras y generación de ingresos, como componentes que, en su conjunto, resultan esenciales para la estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada.⁷⁶ Es decir que máximo en el 29% de estos casos habría indicios de que la población retornada y reubicada pudo estabilizarse socio-económicamente y superar su condición de vulnerabilidad propia del desplazamiento, aunque no se tenga plena certeza de ello, toda vez que el acceso formal a un programa u oferta institucional no necesariamente implica adecuación de la misma y, en ese orden de ideas, que tenga la capacidad de garantizar el goce efectivo de los derechos. En todo caso, la Sala considera que este porcentaje (29%) *per se* resulta precario, teniendo en cuenta que en estos casos el acompañamiento institucional data de hace más de 6 años - 2009-, año en el cual se creó la ERV y esta intervino los casos. De tal manera que se observa una importante dilación o vulneración del criterio de plazo razonable en la estabilización socio-económica de la población desplazada que retornó o se reubicó hace más de 6 años; siendo cada vez menos probable que los casos de retornos y reubicaciones recientemente acompañados alcancen la efectiva estabilización socio-económica. Hasta el momento, conforme a la información aportada por el Gobierno Nacional, la cobertura de la oferta institucional destinada a los casos acompañados por la ERV, es del 100%, pero máximo en uno de los componentes cruciales para la estabilización socio-económica, más no en los tres.⁷⁷ Es decir que, si bien toda la población acompañada por la ERV ha recibido oferta institucional, la ha recibido máximo en uno de los tres componentes: vivienda, tierras o generación de ingresos, y no en los tres de manera conjunta, de tal forma que se pueda lograr el objetivo de la estabilización socio-económica. En concepto de la CSPPDF, “Sobre la simultaneidad o integralidad de las medidas, el Gobierno recurre a presentar el modelo MAARIV pero no logra identificar si las medidas han sido realmente tomadas en forma integral o por lo menos simultánea. Sobre los impactos en calidad de vida, no presentan información que permita medirlos y se limitan a señalar el número de personas que en cada municipio ha recibido cada uno de los tres componentes.”⁷⁸ Así las cosas, la Sala observa que la oferta ha sido fragmentada, no coordinada y sincronizada entre sí y, en consecuencia, no permite la estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada. Esto sin contar lo que sucede con los demás componentes o derechos

⁷⁶ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 10.

⁷⁷ Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 23-24.

⁷⁸ CSPPDF. Comentarios al Auto 394 de 2015. Bogotá D.C. 16 de marzo de 2016. Pág. 3.

de los retornos y reubicaciones, más allá de los arriba mencionados, que conforme al Protocolo de Retornos y Reubicaciones se deben garantizar.

Por su parte, en relación con los **(ii)** retornos y reubicaciones de carácter individual o familiar, conforme a la información aportada por el Gobierno Nacional –a su vez basada en registros administrativos-, se registran los siguientes porcentajes o niveles de acceso a la oferta institucional, tomando en cuenta que el universo de retornos y reubicaciones de carácter individual o familiar acompañados ha sido de 5.621 hogares o familias (*ver tabla y gráfico infra.*):⁷⁹

| Retornos y reubicaciones individuales o familiares acompañados: 5.621 | | | | |
|--|---|--|--|--------|
| Derechos o componentes | Programas o entidades encargadas de garantizar el derecho o componente | Número de familias con acceso al programa o derecho | Porcentaje de familias con acceso al programa o derecho | |
| Acompañamiento Social | Red Unidos - ANSPE | 1288 | 26.11% | |
| | Programas del ICBF | 180 | | |
| Generación de ingresos y generación de empleo | Programas de Ingresos Social o Programas Especiales de Inclusión Productiva y Sostenibilidad del DPS | 3731 | 67.42% | |
| | INNPULSA Colombia, en materia de iniciativas de negocio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | 31 | | |
| | Programas del Ministerio de Trabajo | 28 | | |
| Vivienda | Subsidio de vivienda rural- Banco Agrario | 155 | 2.75% | 44.19% |
| | Subsidio de vivienda urbana-dinerario | 2.329: (72.82% dinerario y 27.18% en especie) | 30.15% | |
| | Subsidio de vivienda urbana-en especie | | 11.26% | |
| Educación | ICETEX | 11 | 12.38 % | |
| | Reporte Sistema Integrado de Matricula (SIMAT) | 685 | | |
| Tierras | INCODER: subsidios, adjudicaciones y titulaciones | 641 | 11.40% | |

⁷⁹ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 32-33. // Gobierno Nacional. Informe Anual del Gobierno Nacional. Agosto de 2015. Pág. 272-273.

| | | | |
|-------------------------|---|------|--------|
| Salud | Régimen subsidiado y contributivo: afiliación | 4424 | 78.70% |
| Orientación Ocupacional | SENA- Formación técnica y tecnológica | 2267 | 40.33% |

Tabla de elaboración propia, basada en los datos aportados por el Gobierno Nacional

Visto de manera gráfica:

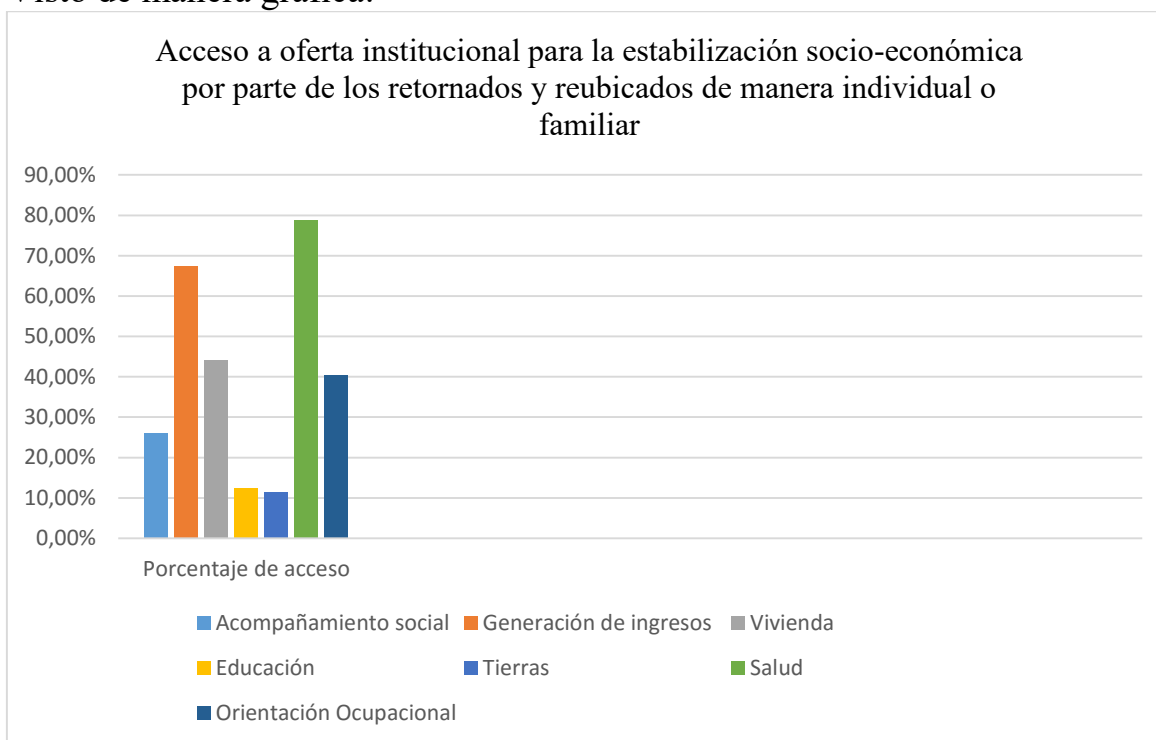


Gráfico de elaboración propia

Tanto en la tabla como en el gráfico, la información aportada por el Gobierno Nacional fue tabulada de tal forma que se pudiera observar de manera expresa el porcentaje de acceso de la población retornada y reubicada de manera individual o familiar, a la oferta sectorial en materia de estabilización socio-económica. No obstante, es de notar que el Gobierno Nacional sigue incluyendo dentro de la información aportada a la Sala en materia de estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada, información relativa a programas que corresponden a la oferta social ordinaria del Estado, que no necesariamente deben ser incluidos en materia de estabilización socio-económica, de conformidad con el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (i.e. componente de acompañamiento social y número de familias a las cuales les ha sido aplicada la encuesta del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN)- este último dato no fue tomado en cuenta por la Sala-).

En todo caso, la Sala debe remarcar que, de acuerdo con la información aportada por el Gobierno, sólo el 44 % de las familias retornadas y reubicadas individual o familiarmente habría accedido a vivienda y el 11 % a oferta en materia de acceso a tierras (adjudicación y formalización), mientras que un 67% sí habría logrado acceder a programas de generación de ingresos.⁸⁰ Lo que, sin lugar a dudas, revela poca coordinación de la oferta institucional para la efectiva

⁸⁰ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 32-33. // Gobierno Nacional. Informe Anual del Gobierno Nacional. Agosto de 2015. Pág. 272-273.

estabilización socio-económica, teniendo en cuenta que a lo menos deben converger estos tres componentes –tierras, vivienda y generación de ingresos- para lograr este objetivo. Del mismo modo, la información allegada por el Gobierno Nacional revela que si bien la oferta que ha tenido mayor alcance para la población retornada y reubicada de manera individual o familiar, es la relacionada con los derechos a la salud, generación de ingresos y vivienda, en su orden; en el caso de la salud, la afiliación no necesariamente coincide con la prestación adecuada, oportuna y efectiva del servicio, y en el caso de la vivienda, la obtención de subsidios dinerarios de vivienda urbana (72.8% de los 2329 subsidios adjudicados) no necesariamente coincide con el goce efectivo del derecho a la vivienda, teniendo en cuenta que muchos de estos subsidios adjudicados no pudieron hacerse efectivos.

Ahora bien, respecto de la estabilización socio-económica de los **(iii)** retornos y reubicaciones acompañados mediante planes de retornos y reubicaciones, de acuerdo con la información aportada por el Gobierno Nacional - también reorganizada o tabulada por la Sala a efectos de clarificarla (*ver tabla infra.*)-, se pueden extraer los siguientes porcentajes de acceso a la oferta institucional en materia de estabilización socio-económica por parte de la población retornada y reubicada, tomando como universo los 69.835 casos de retornos y reubicaciones acompañados institucionalmente con corte al 30 de junio de 2015, equivalentes a 105.080 personas retornadas y reubicadas:⁸¹

| Retornos y reubicaciones acompañados: 69.835 familias: 105.080 personas | | | |
|--|---|--|--|
| Derechos o componentes | Programas o entidades encargadas de garantizar el derecho o componente | Número de personas con acceso al programa o derecho | Porcentaje de personas con acceso al programa o derecho |
| Tierras | Restitución de Tierras | 2280 | 7.7% |
| | Programas INCODER | 4849 (pre acompañamiento de la URIV) | |
| | | 1039 (pos acompañamiento de la UARIV) | |
| Generación de ingresos y generación de empleo | Programas de Ingresos Social o Programas Especiales de Inclusión Productiva y Sostenibilidad del DPS: Más Familias en Acción y Generación de Ingresos | 69836 | 67.08% |

⁸¹ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 25-30.

| | | | |
|--------------------------|---|-------|--------|
| | INNPULSA Colombia, en materia de iniciativas de negocio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | 525 | |
| | Programas del Ministerio de Trabajo | 137 | |
| Vivienda | Vivienda Urbana | 39125 | 39.96% |
| | Vivienda Rural | 2870 | |
| Educación | Educación superior | 7059 | 63.19% |
| | Reporte Sistema Integrado de Matricula (SIMAT) | 18456 | |
| | Programas del SENA | 40891 | |
| Acompañamiento Social | Red Unidos - ANSPE | 33188 | 31.58% |
| Salud | Régimen subsidiado y régimen contributivo: afiliación | 93063 | 88.5% |

Tabla de elaboración propia, basada en los datos aportados por el Gobierno Nacional

Visto de manera gráfica:

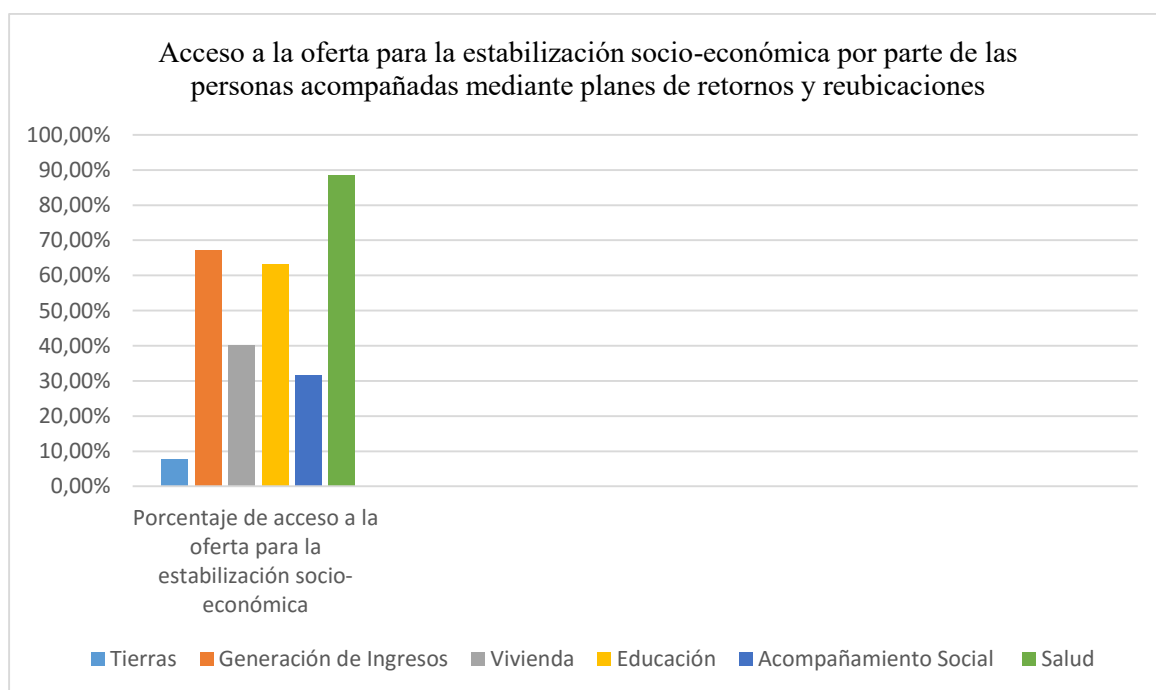


Gráfico de elaboración propia

Si bien el Gobierno Nacional aporta algunos porcentajes decantados al respecto, estos porcentajes no necesariamente coinciden con los cálculos desarrollados por la Sala, especialmente, en lo concerniente al acceso a oferta institucional en materia de tierras, teniendo en cuenta que el Gobierno incluye en este cálculo a las personas retornadas y reubicadas que han elevado solicitudes de restitución

todavía no registradas o no micro-focalizadas, aun cuando en la materialidad esto no puede leerse como acceso efectivo a la oferta institucional en materia de tierras.⁸² A continuación se recogen los porcentajes aportados por el Gobierno Nacional:⁸³

| Derechos o componentes | Programas o entidades encargadas de garantizar el derecho o componente | Porcentaje de personas con acceso al programa o derecho, conforme a los porcentajes presentados por el Gobierno Nacional | |
|------------------------|--|--|--------|
| Tierras | Restitución de Tierras | 4.75% | 10.34% |
| | Programas del INCODER pre acompañamiento de la UARIV | 4.61% | |
| | Programas del INCODER pos acompañamiento de la UARIV | 0.98% | |
| Generación de Ingresos | Familias en Acción y Generación de Ingresos del DPS | 44.8% | 66.23% |
| | | 20.8% | |
| | INNPULSA – Ministerio de Comercio | 0.50% | |
| | Programas del Ministerio de Trabajo | 0.13% | |
| Vivienda | Vivienda Urbana | 37.2% | 39.93% |
| | Vivienda Rural | 2.73% | |
| Educación | Educación Superior | 6.71% | 62.21% |
| | Reporte SIMAT | 17.5% | |
| | Programas del SENA | 38% | |
| Acompañamiento Social | Red Unidos - ANSPE | 31.5% | 31.5% |
| Salud | Régimen Contributivo y Subsidiado | 88.5% | 88.5% |

Cuadro de elaboración propia, de acuerdo con la información aportada por el Gobierno Nacional

De cualquier modo, la Sala tiene importantes reparos con la información aportada por el Gobierno Nacional, no sólo en tierras, sino también respecto de los componentes de generación de ingresos, educación, salud y vivienda (*ver sombreado supra.*). Estos reparos, más allá de la coincidencia numérica o no, van orientados hacia los programas que se incluyen o no como parte de la satisfacción de un derecho o componente de los procesos de retornos y reubicaciones. Por ejemplo, en materia de generación de ingresos no debería ser incluido el programa Familias en Acción del DPS como una oferta destinada para la población desplazada, teniendo en cuenta que es un programa de asistencia o de la oferta social ordinaria del Estado, destinado a la superación de la pobreza, más no al restablecimiento de derechos de la población desplazada, de conformidad con el Protocolo de Retornos y Reubicaciones. De tal modo que, incluso empleando las cifras o porcentajes decantados por el

⁸² Sobre las cifras presentadas por el Gobierno Nacional, la CSPPDF considera: “En general las cifras no son claras. Los porcentajes señalados en el texto no se corresponden con los que los cuadros permiten calcular (...) Esta situación pone de presente las dificultades de información que subsisten en los sistemas y la falta de claridad sobre la atención realmente brindada a personas desplazadas.” Ver: CSPPDF. Comentarios al Auto 394 de 2015. Bogotá D.C. 16 de marzo de 2016. Pág. 4-5.

⁸³ Gobierno Nacional. Op.cit.

Gobierno Nacional, en sentido estricto, el acceso de la población retornada y reubicada a la oferta institucional en materia de generación de ingresos y trabajo, sería aproximadamente del 21%, y no del 66%, teniendo en cuenta que no se puede incluir el programa anteriormente referido.

Respecto del derecho a la educación, la Sala debe señalar que la oferta institucional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) no puede ser incluida dentro del componente de educación, toda vez que esta oferta hace parte del componente o derecho a la orientación ocupacional, de acuerdo con el Protocolo de Retornos y Reubicaciones. En tal sentido, el nivel o porcentaje real de acceso de la población retornada y reubicada al derecho a la educación, en este caso, sería tan sólo del 24.21%, restando lo correspondiente a la oferta institucional del SENA.

En relación con los derechos a la salud y la vivienda, como fue anteriormente referido, la Sala considera que la afiliación al sistema general de seguridad social en salud no necesariamente se corresponde con la prestación adecuada, oportuna y efectiva del servicio, de un lado, y, de otro, que en el caso del derecho a la vivienda los porcentajes de acceso deben mirarse con beneficio de inventario, dado que en buena medida pueden verse reducidos por la cantidad de subsidios de vivienda dinerarios que no han podido hacerse efectivos.

Así las cosas, el gráfico de acceso a la oferta en materia de estabilización socio-económica para la población retornada y reubicada acompañada mediante planes de retornos y reubicaciones, debería plantearse así, incluso tomando en cuenta los porcentajes establecidos por el Gobierno:

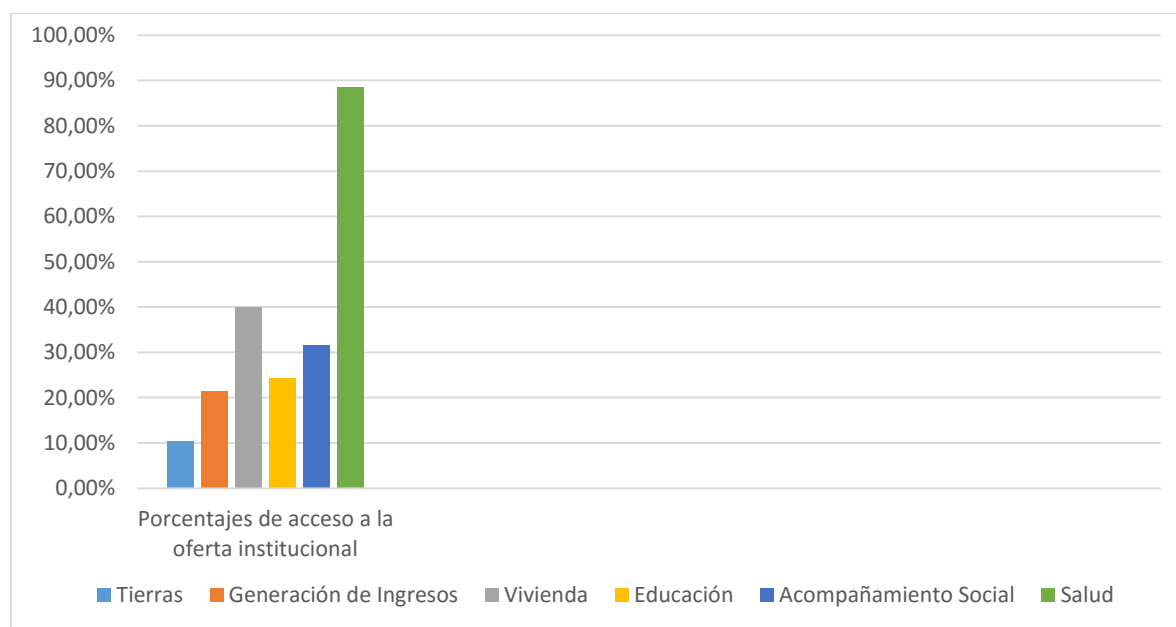


Gráfico de elaboración propia

En síntesis, el acceso para los componentes de mayor relevancia para la estabilización socio-económica ha sido de un 10% a programas de acceso a tierras (restitución, adjudicación y formalización), de un 21% a programas en materia de generación de ingresos y de un 40% a programas relativos a vivienda

urbana o rural.⁸⁴ Lo que demuestra la falta de coordinación institucional para desplegar la oferta sectorial requerida en los procesos de retornos y reubicaciones, especialmente, aquella oferta que tiene la potencialidad de generar capacidades autónomas para el acceso a otros derechos, bienes y servicios.

Los (iv) casos de retornos y reubicaciones considerados como emblemáticos por parte del Gobierno Nacional son muestra de lo anterior. Las Palmas (San Jacinto, Bolívar), Mampuján (María la Baja, Bolívar), Las Brisas y San Cayetano (San Juan de Nepomuceno, Bolívar), Curvaradó (Carmen del Darién, Chocó), Jiguamiandó (Carmen del Darién, Chocó), Alto Andagueda-comunidad Embera Katío (Bagadó, Chocó), Santa Cecilia (Pueblo Rico, Risaralda), La Rochela (La Virginia, Risaralda), el Resguardo Totumal (Belalcázar, Caldas) y Bahía Portete – comunidad Wayuu (Uribí, La Guajira);⁸⁵ son casos que han sido seleccionados y considerados como emblemáticos, conforme al Gobierno Nacional, teniendo en cuenta criterios como: (i) la especial vulnerabilidad de sus sujetos y, en el caso de los sujetos étnicos, por el deber reforzado de garantizarles sus derechos territoriales y culturales (i.e. casos Embera, Wayuu y de las comunidades afro de Jiguamiandó y Curvaradó); (ii) los principios de gradualidad y progresividad que rigen la intervención territorial de la UARIV; (iii) los mayores esfuerzos de coordinación y seguimiento que requerían estos casos, toda vez que fueron impulsados en el marco de procesos de reparación colectiva, restitución de tierras (micro-focalización), sentencias de Justicia y Paz y los Acuerdos para la Prosperidad; y (iv) el alcance de condiciones favorables de seguridad (i.e. en la región de Montes de María).⁸⁶

No obstante, de acuerdo con la información aportada por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control y la Sociedad Civil en torno a estos casos, la Sala concluye que las labores reforzadas de acompañamiento, coordinación y seguimiento no han obtenido los resultados esperados en términos de restablecimiento de derechos o GED. En primer término, sobre los casos de Santa Cecilia, La Rochela y el Resguardo Totumal no se reporta información alguna que permita contar con elementos de juicio sobre sus avances. En segundo lugar, tras analizar las acciones ejecutadas por el Gobierno Nacional para cada uno de los casos reportados, se puede verificar que aún subsisten importantes incumplimientos respecto de derechos que se suponen de garantía inmediata en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, a saber, los derechos a la educación, salud y vivienda. En el caso de Las Palmas, por ejemplo, se tuvo que recurrir a la acción de tutela para lograr el acceso al derecho a la salud⁸⁷ y en el caso de Mampuján, en materia de vivienda, aun cuando se

⁸⁴ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 25-30.

⁸⁵ Estos casos fueron seleccionados, entre otros motivos, por la especial vulnerabilidad de sus sujetos y, en el caso de los sujetos étnicos, por el deber reforzado de garantizarles sus derechos territoriales y culturales (i.e. casos Embera, Wayuu y de las comunidades afro de Jiguamiandó y Curvaradó). Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 26-27. // Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 102-109.

⁸⁶ Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 26-27. // Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 102-109.

⁸⁷ Sentencia T-579 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

registra duplicidad de acciones por parte de la UARIV y la URT, las viviendas siguen sin ser dignas para la comunidad.⁸⁸ En tercer término, la precaria garantía de los mínimos propios de los retornos y reubicaciones en estos casos ha conllevado a que no todos los miembros de una comunidad próxima a retornar se encuentren incluidos dentro del Registro Único de Víctimas (RUV) (i.e. caso de la comunidad Wayuu),⁸⁹ a que no se haya materializado el retorno de todas las personas que pretendían hacerlo (i.e. caso de las Palmas)⁹⁰ y a que exista incertidumbre sobre la dignidad y sostenibilidad de los procesos de retorno ya efectuados (i.e. casos Embera Chamí y Embera Katío).⁹¹ Así las cosas, en cuarto lugar, aun cuando el enfoque étnico ha sido uno de los criterios de selección de los casos considerados como emblemáticos, los casos étnicos continúan presentando, de manera paradójica, los mayores cuadros de vulnerabilidad. Por el contrario, en quinto y último término, los casos que presentan mejores resultados en función de acciones ejecutadas -no necesariamente en términos de GED (i.e. casos de Mampuján, Las Brisas y San Cayetano)-, son aquellos retornos que, adicional a contar con la intervención del Gobierno Nacional, han contado con el especial seguimiento e impulso de la rama judicial a través de la jurisdicción de Justicia y Paz.⁹²

⁸⁸ En el caso de Mampuján (María la Baja, Bolívar) es un hecho notorio la duplicidad y falta de coordinación entre la UARIV, la URT y el Ministerio de Agricultura, en aras de promover y garantizar el derecho a la vivienda de la población retornada. Estas instituciones han gestionado el proceso de retorno y rehabilitación territorial de manera paralela, lejos de restablecer la forma de vida originaria de la comunidad. En el caso de la UARIV, esta construyó nuevas viviendas lejos de lo que era la ubicación inicial de Mampuján. Y en el caso de la URT y el Ministerio de Agricultura, si bien construyeron viviendas en lo que se denomina el “viejo” Mampuján, estas viviendas no son adecuadas a las condiciones climáticas y culturales de Mampuján. Las viviendas, por el contrario, son reducidas, con tejas de zinc y faltas de ornamentación. // Ver al respecto: Mampuján: el eterno retorno: <http://lasillavacia.com/content/mampujan-el-eterno-retorno-49519>. Rescatado el 02 de julio de 2015.

⁸⁹ El Gobierno Nacional en la respuesta al auto 202 estableció que aún se estaban adelantando las declaraciones con miras a la inclusión del total de los miembros de la comunidad dentro del RUV (Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 103). En tal sentido, como fue advertido por la Comisión Colombiana de Juristas, en su intervención frente al auto 202, el proceso de registro aún no ha sido culminado para esta comunidad. A esto se le suman otros incumplimientos respecto de mínimos como: salud, vivienda, educación y generación de ingresos. Sobre este último punto, se señala que la declaratoria de los territorios colectivos como Parque Nacional Natural, impediría el desarrollo de proyectos productivos en los mismos (CCJ. Intervención de la CCJ referente al auto 202 del 26 de mayo de 2015 en materia de retornos y reubicaciones. Bogotá D.C., 26 de Julio de 2015. Pág. 7-12).

⁹⁰ La CCJ indicó que en el caso de Las Palmas aún no se contaba con condiciones mínimas de dignidad para el retorno. A tal punto, que el retorno anunciado para finales de diciembre de 2014, pudo calificarse como un retorno fallido; toda vez que de las 77 familias que pretendían retornar, muy pocas se establecieron de manera efectiva y permanente en el corregimiento. Al respecto, se menciona el caso de una lideresa que indica cómo sus hijas aún no han retornado a Las Palmas, porque todavía no existen oportunidades de acceso a la educación en el corregimiento; esto sin contar la falta de acceso a la salud, a servicios públicos básicos y a viviendas dignas. Ver: CCJ. Intervención de la CCJ referente al auto 202 del 26 de mayo de 2015 en materia de retornos y reubicaciones. Bogotá D.C., 26 de Julio de 2015. Pág. 7, haciendo referencia también al reporte de prensa de: La Silla Vacía. El supuesto retorno emblemático del gobierno de Santos. 9 de Mayo de 2015. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/el-supuesto-retorno-las-palmas-50174>.

⁹¹ En estos casos, tan sólo se registraron niveles de cumplimiento alto en relación con el componente de ayuda humanitaria, pero niveles de cumplimiento muy bajos en relación con salud, educación, vivienda, generación de ingresos y seguridad alimentaria. Esto sin contar que el restablecimiento de los derechos territoriales aún sigue siendo amenazado por las concesiones mineras. Ver: Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de los Decretos Ley de Víctimas Indígenas, Negras, Afrocolombiana, Palenqueras, Raizales y Rrom. 2014. Pág. 169-186.// Defensoría del Pueblo. Primer Informe de Seguimiento Cumplimiento Sentencia de Restitución de Derechos Territoriales Resguardo Embera Katío del Alto Andaguada. Bogotá D.C., Julio de 2015. Pág. 21-25 y 28-30 (Oficiado a la Sala Especial de Seguimiento: 13 de Agosto de 2015).

⁹² Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 105-107.

En el caso de *Las Palmas (San Jacinto, Bolívar)*, semanas previas al retorno programado para el 12 de diciembre 2014 de cerca de 60 familias desplazadas, funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento tuvieron la oportunidad de verificar en terreno que aún se registraban importantes falencias e incumplimientos de los Planes de Retorno y Reparación Colectiva, que se tradujeron en la falta de garantía de mínimos de dignidad previo a materializarse el retorno.⁹³ Dentro de las falencias e incumplimientos identificados por parte de los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento, se encontraron: (a) la falta de reparación de la vía de acceso al corregimiento de Las Palmas, (b) la no instalación de la red alumbrado público, (c) la ausencia de personal sanitario en el corregimiento, (d) la inadecuación de las instalaciones educativas del corregimiento, (e) la falta de acceso a agua potable y (f) la necesidad construir y mejorar más viviendas dentro del corregimiento para alojar a la población retornada –previa legalización de los terrenos-. A lo que se suma, la falta de detección y solución de conflictos comunitarios que se podrían presentar entre la población retornada y la población segunda ocupante de las viviendas y predio abandonados del corregimiento - la mayoría de ella también desplazada de otros corregimientos y municipios de la región de Montes de María-.⁹⁴ No obstante, al momento de la verificación en terreno, no se observaron iniciativas por parte de la UARIV para atender o reubicar a esta última población, segunda ocupante.

Aunado a lo anterior, los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento verificaron que, aunque la Defensoría del Pueblo advirtió a los líderes de la comunidad sobre la precaria situación anteriormente descrita, la voluntad de retorno era irreversible. Los líderes esgrimieron como justificación de su voluntad, de un lado, que no estaban dispuestos a soportar más las precarias condiciones en las que se encontraban en los lugares de recepción, y de otro, que serían ellos mismos, quienes, bajo sus tradiciones y pujanza, reconstruirían su comunidad de manera autónoma, ante la continuada falta de respuestas por parte del Estado.

En este caso, este último aspecto llamó poderosamente la atención de los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento. Los Comités de Justicia Transicional, tanto Municipal (San Jacinto) como Departamental (Bolívar), se mostraron ineficaces para dar respuestas a las demandas de la población en proceso de retorno. Mientras el Comité Municipal sencillamente no sesionó en las semanas previas al retorno de la población, cancelando las sesiones; el Comité Departamental no pudo instalarse formalmente para atender las demandas de la comunidad, dada la inasistencia del Gobernador. Sumado a esto, ni la Procuraduría ni la Contraloría asistieron a estas instancias, a fin de emprender las acciones disciplinarias y fiscales pertinentes frente a los sistemáticos incumplimientos e irregularidades que se registran en relación con los diferentes componentes o derechos que se deben garantizar a la población

⁹³ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014. Pág. 14-15.

⁹⁴ Se estima que esta población durante más de 8 años ha ejercido labores de cuidado sobre estas viviendas y predios abandonados, sin necesariamente disputar la titularidad de los bienes a sus legítimos propietarios o poseedores.

retornada. Particularmente, en el caso de Las Palmas se han registrado diversos incumplimientos en el proceso de restablecimiento del alumbrado público, por cuenta de la contratación entre la secretaría de minas del departamento de Bolívar y la empresa electricaribe.

Vistos en detalle, los (v) retornos y reubicaciones tanto de las regiones de Montes de María como de Oriente Antioqueño presentan un cuadro análogo de falta de restablecimiento pleno de los derechos vulnerados tras el desplazamiento y de falta de capacidad de la UARIV para coordinar la oferta sectorial necesaria a tales efectos, de acuerdo con lo observado por los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento en visitas realizadas a terreno. A continuación se expondrán las principales conclusiones de estas visitas, así como algunos aspectos relevantes de casos de retornos y reubicaciones particulares, que fueron conocidos de manera directa por los funcionarios de la Sala.

Región de Montes de María – Bolívar

Entre el 24 y 28 de noviembre de 2014, miembros de la Sala Especial de Seguimiento, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tuvieron la oportunidad de visitar las comunidades retornadas y reubicadas que a continuación se mencionan:

| Denominación de la comunidad según la geo-referenciación del proceso | Clase de Proceso | Día de la visita | Tipo de escenario |
|---|--|-------------------------|---|
| Los Ángeles (Casco urbano de Carmen de Bolívar) | Reubicación | 25 de Noviembre | Comité Municipal de Justicia Transicional |
| Las Margaritas (Casco urbano de Carmen de Bolívar) | Reubicación | 25 de Noviembre | Comité Municipal de Justicia Transicional |
| La Sierra (Corregimiento del municipio del Córdoba Tetón) | Retorno | 25 de Noviembre | Comunitario |
| El Salado (Corregimiento del municipio de Carmen de Bolívar) | Retorno | 25 de Noviembre | Comunitario |
| Alta Montaña (Veredas del corregimiento de Macayepo del municipio de Carmen de Bolívar) | Retorno | 26 de Noviembre | Comunitario |
| Bajogrande (Corregimiento del municipio de San Jacinto) | Retorno Laboral y Reubicación en el casco urbano del municipio | 27 de Noviembre | Comunitario |
| Las Palmas (Corregimiento del municipio de San Jacinto) | Retorno | 24 y 27 de Noviembre | Comité Departamental de Justicia Transicional y Comunitario |
| Zambrano (Municipio) | Retorno | 27 de Noviembre | Interlocución con líderes de la comunidad que asistieron al escenario comunitario en Bajogrande |

Tabla de elaboración propia

De estas visitas se pudieron extraer las siguientes conclusiones:⁹⁵

- Los Comités Territoriales de Justicia Transicional han mostrado una evidente disfuncionalidad en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, aun cuando son las instancias designadas por la Ley 1448 de 2011 para diseñar, implementar y dar seguimiento a los planes de retornos y reubicaciones. Las ausencias injustificadas de las autoridades locales, el rol recesivo de la UARIV para coordinar la oferta institucional en el plano territorial, la falta de representación directa de las comunidades sujetas de procesos de retornos y reubicaciones, son, entre otros, los factores que hacen disfuncionales estos espacios. En consecuencia, es necesaria la presencia de la Procuraduría y Contraloría en los mismos, a fin de que se asuman las medidas pertinentes frente a las omisiones reiteradas de las autoridades municipales y departamentales.
- Es frecuente encontrar confusión al interior de las comunidades sobre el contenido y alcance de la reparación y el de los retornos y reubicaciones, en buena medida, porque consideran que los DESC a garantizar en el marco de los retornos y reubicaciones son *per se* equiparables a medidas de reparación, sin tener en cuenta la complementariedad que debe existir entre ambos tipos de medidas.
- La coordinación existente entre el DPS y la UARIV, en el marco de la implementación del programa FEST, es insuficiente para hacer tránsito de los incentivos para los retornos y reubicaciones a la oferta sectorial que debe coordinar la UARIV para la definitiva estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Programa FEST por sí solo no puede sustituir las obligaciones de las Entidades Territoriales y Nacionales en materia de garantía de DESC o de estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada.
- El contexto de desplazamiento, despojo y modificación de la tenencia y uso de la tierra en Montes de María, muestra que no es posible considerar los procesos de retornos y reubicaciones como dignos y sostenibles sin un acceso efectivo a la tierra, comprendido en esta clase de procesos como parte del principio de seguridad jurídica. Por tanto, los esfuerzos gubernamentales no sólo deben estar encaminados a la restitución de tierras, sino también a la promoción del acceso a la tierra por vía de la adjudicación, formalización o titulación, en aras de preservar la economía y los modos de vida campesinos.

Ahora bien, a continuación se mostrarán de manera gráfica los derechos o componentes de los retornos y reubicaciones que se encontraron vulnerados o no garantizados en cada uno de los casos visitados, haciendo énfasis en los aspectos que deban ser aclarados. En todo caso, los contextos y las conductas

⁹⁵ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014. Pág. 19-20.*

vulneratorias de estos derechos podrán ser consultados de manera amplia en el reporte interno desarrollado por los funcionarios de la Sala sobre la visita realizada a la región.⁹⁶

| <i>Derecho o componente vulnerado</i> | <i>Vivienda</i> | <i>Educación</i> | <i>Generación de Ingresos o Trabajo</i> | <i>Salud</i> | <i>Tierras o seguridad jurídica sobre la tenencia</i> | <i>Servicios públicos (acceso a agua potable y energía eléctrica)</i> | <i>Vías de acceso</i> |
|--|-----------------|------------------|---|--------------|---|---|-----------------------|
| <i>Caso</i> | | | | | | | |
| <i>Reubicaciones Los Ángeles y Las Margaritas (Casco urbano Carmen de Bolívar)</i> | X | X | X | | X | X | |
| <i>Retorno La Sierra (zona rural Córdoba Tetón)</i> | X | X | X | X | X | X | X |
| <i>Retorno El Salado (zona rural Carmen de Bolívar)</i> | X* | X | X | X | X | X | |
| <i>Retorno comunidades Alta Montaña (Macayepo, Carmen de Bolívar)</i> | X | X | X | X | X | X | X |
| <i>Retorno Laboral y Reubicación Bajogrande (San Jacinto)</i> | X | | X | | X | | X |
| <i>Retorno Las Palmas (San Jacinto)</i> | X | X | X | X | X | X | X |
| <i>Retorno Zambrano</i> | | | | | X* | | |

Tabla de elaboración propia

*En el caso de El Salado, recientemente (26 de noviembre de 2015), fueron entregadas 100 viviendas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno Nacional.

En el caso de Zambrano, la interlocución con los líderes comunitarios se centró en el tema de tierras, lo que no obsta para que se registren también problemas o falta de garantía respecto de los demás componentes de los retornos y reubicaciones.

Finalmente, la Sala debe resaltar que, aunque la región de Montes de María fue objeto del programa de consolidación territorial y, en ese orden de ideas, se garantizaron condiciones de seguridad mínimas para el retorno o reubicación; aún se registran problemas de seguridad que deben ser abordados bajo un

⁹⁶ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Op.cit.

enfoque de seguridad ciudadana y humana, a fin de prevenir y evitar la reactivación de nuevos conflictos violentos.

Región de Oriente Antioqueño

Entre el 21 y 28 de junio de 2015, miembros de la Sala Especial de Seguimiento, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tuvieron la oportunidad de visitar las comunidades retornadas y reubicadas que a continuación se mencionan:

| Denominación de la comunidad visitada según la geo-referenciación del proceso | Clase de Proceso | Día y lugar de la visita | Tipo de escenario o actividad de verificación |
|--|-----------------------------------|--|---|
| Predio La Cristalina (Nariño, Antioquia) | Reubicación rural | 22 de junio, predio Los Arrayanes, Nariño, | Diálogo con la comunidad ⁹⁷ y el ACNUR |
| Predio Los Arrayanes (Nariño, Antioquia) | Reubicación rural | 22 de junio, predio Los Arrayanes, Nariño | Diálogo con la comunidad |
| Predio La Argentina (Nariño, Antioquia) | Reubicación rural | 22 de junio, predio Los Arrayanes, Nariño | Diálogo con la comunidad |
| Sonsón, Antioquia | Retornos rurales | 23 de junio, municipio de Sonsón | Entrevista al personero |
| Veredas rurales, San Carlos, Antioquia | Retornos rurales | 24 de junio, vereda el Chocó, San Carlos | Diálogo con la comunidad |
| Veredas del Cordón de la Carretera, Vereda Altavista, San Luis, Antioquia | Retornos rurales | 25 de junio, vereda Altavista, San Luis | Diálogo con la comunidad. Entrevista con el alcalde, el enlace municipal de víctimas y el personero. |
| Veredas y casco urbano del municipio de San Luis y corregimiento Aquitania del municipio de San Francisco, Antioquia | Retornos rurales y urbanos | 26 de junio, casco urbano de San Luis | Diálogo con la comunidad. Comité Municipal de Justicia Transicional en San Luis. Entrevista con el enlace municipal de víctimas del municipio de San Francisco. |
| Veredas y casco urbano del municipio de Granada, Antioquia | Retornos rurales | 27 de junio, casco urbano de Granada | Diálogo con la comunidad. Entrevista con la secretaria de gobierno y la enlace municipal de víctimas. |
| Vereda Santa Ana, Granada, Antioquia | Retorno rural – parcial – laboral | 27 de junio, casco urbano de Santa Ana | Diálogo con la comunidad. Entrevista con la secretaria de gobierno y la enlace municipal de víctimas. |

Tabla de elaboración propia

De estas visitas se pudieron extraer las siguientes conclusiones:⁹⁸

⁹⁷ En cada diálogo con las comunidades se explicó por parte de la funcionaria delegada de la Sala Especial de Seguimiento y la Defensoría del Pueblo que, si bien no era posible resolver los casos concretos, el objetivo del diálogo era conocer las carencias de las comunidades en términos del Goce Efectivo de Derechos y del nivel de éxito de sus procesos de retorno. Lo anterior, en aras de contrastar la información aportada por el gobierno nacional en la materia, que usualmente suele hacer referencia a la región del Oriente Antioqueño como el caso exitoso de los retornos y reubicaciones en el país.

⁹⁸ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 66-69.

- La mayoría de retornos que se han registrado hacia al Oriente Antioqueño están motivados por la desatención percibida en la ciudad de Medellín y el municipio de Bello.
- Si bien los retornos a la región, en su mayoría, no han sido acompañados, sí han sido parcialmente atendidos.
- La atención se describe como parcial, precisamente, porque si bien han incursionado diferentes programas a la región; estos no han sido adecuados, integrales, continuados y sostenibles en su intervención.
- En el caso de las reubicaciones rurales, preocupa especialmente el rol adverso que ha venido desempeñando el INCODER –en liquidación-. Esta Sala Especial encontró en terreno la falta de: (i) coordinación con las demás entidades competentes para hacer una verificación preliminar de los principios de seguridad y dignidad en los predios, así como para verificar las condiciones jurídicas de los mismos; (ii) titulación, desde el primer momento de la reubicación, los predios de manera individual; y (iii) la restricción a las comunidades reubicadas el acceso a sus derechos, por errores de implementación de los programas que sólo le son exclusivamente imputables a la entidad.
- Respecto del Programa FEST, cuyas fases I y II han sido las de mayor cobertura en la región, se pudo verificar que varias de sus irregularidades se encuentran en: (i) apelar a operadores para la implementación del programa; (ii) traer modelos de atención estandarizada, que no consultan con los intereses, habilidades y saberes de las comunidades campesinas retornadas; (iii) entregar los incentivos en fechas que coinciden con períodos preelectorales; (iv) seleccionar los beneficiarios del programa sin tener en cuenta las caracterizaciones de las entidades territoriales; (v) responsabilizar a las decisiones de la Corte Constitucional en materia de reparación, de su imposibilidad de garantizar cobertura total a las familias retornadas; y (vi) no articularse o coordinarse con las demás entidades del nivel nacional, en aras de hacer un puente entre la fase de incentivos y de acceso a la oferta institucional para la estabilización socio-económica, en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones.
- En materia de proyectos productivos, la Sala pudo verificar que también se replican las fallas o irregularidades (i), (ii) y (iv) del Programa FEST, a lo que se suma el detrimento patrimonial que generan estos proyectos, no sólo en el erario público, sino también en el patrimonio de las comunidades retornadas, cuando estos no resultan adecuados y obligan a las comunidades a incurrir en gastos exorbitantes y no previstos.
- En relación a la vivienda, se encontró que: (i) las viviendas rurales sigan siendo percibidas por las comunidades retornadas y reubicadas como indignas, teniendo en cuenta factores como los materiales empleados para su construcción, su estructura y extensión; (ii) que el problema asociado a la imposibilidad de ejecutar las cartas cheque continúe; y (iii) que el programa

de las 100.000 viviendas gratis esté generando des-ruralización dentro de la población retornada a la región.

- En materia de tierras, se encontraron presiones que se han registrado para el levantamiento de las medidas colectivas de protección otorgadas en el marco del Decreto 2007 de 2001, con miras al desarrollo de proyectos minero-energéticos en la zona. Del mismo modo, preocupa la posibilidad de que el plan de choque o de formalización también esté sujeto a estas dinámicas y esté motivado en la eventualidad de que los campesinos retornados, una vez obtengan sus tierras y no puedan sostenerse económicamente en ellas (por los factores anteriormente expuestos y relacionados con la falla de los proyectos productivos), enajenen las mismas a empresas mineras o hidroeléctricas.
- En relación a los esquemas especiales de acompañamiento, se registraron irregularidades en el proceso de selección de sus posibles beneficiarios, como ha venido sucediendo en el municipio de Granada; pero, sobre todo, preocupa que se estén vulnerando derechos adquiridos de más de 96 personas, que tienen la expectativa legítima de recibir recursos para el mejoramiento de sus viviendas y para el desarrollo de proyectos productivos.
- Visto lo anterior, a saber, las fallas en los esquemas especiales de acompañamiento y en los programas de generación de ingresos, vivienda y tierras, es preciso advertir que la población retornada a la región del Oriente Antioqueño aún no se ha estabilizado socio-económicamente e, incluso, aún no ha alcanzado condiciones de subsistencia mínima, lo que la hace depender en buena medida de las ayudas humanitarias.
- La mayoría de la oferta institucional específica para la atención a los procesos de retornos y reubicaciones, en materia de incentivos, generación de ingresos, vivienda y tierras, se encuentra concentrada a nivel nacional; los municipios, por el contrario, no tienen la capacidad para generar una oferta semejante, ni siquiera canalizando la demanda por vía de la oferta social ordinaria del Estado. Por lo tanto, se hace necesario que al momento de aplicar o implementar los programas del nivel nacional en el nivel territorial, de un lado, se tengan en cuenta las caracterizaciones y consideraciones hechas por los municipios y, de otro, no se responsabilice injustificadamente a los municipios por las fallas de los programas nacionales.
- Por su parte, hay dos factores que son importantes indicadores para medir la sostenibilidad de los procesos de retorno, de un lado, las generaciones que retornan y, de otro, los intereses económicos que se registran en la región. Respecto de las generaciones que retornan, es preciso advertir que la región del Oriente Antioqueño demanda de una fuerte puesta de oferta institucional para que los jóvenes tengan acceso a oportunidades educativas y laborales dignas en el contexto rural. De lo contrario, la sostenibilidad del retorno, el arraigo y la vocación agraria de la región, culminará con la generación de la tercera edad que mayoritariamente empezó a retornar desde el 2004. En

relación a los intereses económicos que se registran en la zona, es preciso señalar que los proyectos minero energéticos amenazan con desplazar nuevamente a las comunidades retornadas y reubicadas, en este orden de ideas, es necesario que estas comunidades tengan posibilidades de participación e incidencia en el desarrollo local o territorial, en aras de que no vean afectados sus intereses y sus procesos de retorno y reubicación.

- En materia de condiciones de seguridad, los funcionarios de la Sala Especial encontraron que el proceso de desminado humanitario realizado por la fuerza pública está centralizado e impide adoptar un enfoque de prevención de los accidentes y de promoción de los retornos. Aunado a lo anterior, los funcionarios de la Sala Especial observaron la necesidad de atender a las alertas de reactivación del conflicto armado en la región, bajo un enfoque de seguridad ciudadana, que permita prevenir violaciones a los derechos humanos mediante una adecuada y eficaz administración de justicia. Lo anterior, considerando las recientes amenazas registradas en torno a las actividades de los grupos pos-desmovilización (i.e. micro-tráfico de estupefacientes y extorsión) y al posible reposicionamiento territorial de la guerrilla del ELN en las zonas rurales de la región.⁹⁹
- Finalmente, se encontró la reiterada debilidad de las personerías municipales, no sólo para cumplir las múltiples tareas que le asignó la Ley 1448 de 2011, sino también para acompañar a la comunidades retornadas y reubicadas en sus procesos, procesos que por demás son complejos y requieren de la elaboración y el empleo de diversos recursos legales y constitucionales para acceder a la oferta institucional, que muchas veces se encuentra concentrada en el nivel nacional.

A continuación se mostrarán de manera gráfica los derechos o componentes de los retornos y reubicaciones que se encontraron vulnerados o no garantizados en cada uno de los casos visitados, haciendo énfasis en los aspectos que deban ser aclarados. En todo caso, los contextos y las conductas vulneratorias de estos derechos podrán ser consultados de manera amplia en el reporte interno desarrollado por los funcionarios de la Sala sobre la visita realizada a la región.¹⁰⁰

| <i>Derecho o componente vulnerado</i> | <i>Vivienda</i> | <i>Educación</i> | <i>Generación de Ingresos o Trabajo*</i> | <i>Salud *</i> | <i>Tierras o seguridad jurídica sobre la tenencia</i> | <i>Servicios públicos (acceso a agua potable y energía eléctrica)</i> | <i>Vías de acceso</i> |
|---------------------------------------|-----------------|------------------|--|----------------|---|---|-----------------------|
| <i>Caso o Municipio</i> | | | | | | | |

⁹⁹ Semana. Oriente Antioqueño, en peligro. 16 de Julio de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/antioquia-cocorna-santa-ana-san-carlos-y-san-luis-temen-presencia-del-eln/482061>. Rescatado el 19 de Julio de 2016.

¹⁰⁰ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Op.cit.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| <i>Reubicación Los Arrayanes (Nariño)</i> | X | X | X | X | X | | |
| <i>Reubicación La Argentina (Nariño)</i> | X | X | X | X | X | | |
| <i>Retornos y Reubicaciones Sonsón</i> | X | X | | | X | | X |
| <i>Retornos área rural San Carlos –vereda Chocó</i> | X | X | X | X | | X | |
| <i>Retornos área del cordón de la carretera (zona rural, San Luis)</i> | X | X | X | X | X | | |
| <i>Retornos casco urbano y demás veredas San Luis</i> | X | X | X | X | X | X | X |
| <i>Retornos San Francisco</i> | X | | X | | | | |
| <i>Retornos Granada – casco urbano y otros corregimientos y veredas</i> | X | | X | X | | X | X |
| <i>Retornos Santa Ana (Granada)*</i> | X | X | X | X | | X | X |

*En materia de generación de ingresos, se encontró de manera transversal en todos los municipios, que las mujeres son quienes tienen mayores barreras para acceder y sostener proyectos productivos. Las múltiples cargas domésticas, por ejemplo, impiden cumplir con los requisitos solicitados por los programas gubernamentales.

En relación con el derecho a la salud, también se encontró de manera transversal que la mayor demanda de la población retornada y reubicada de la región es relativa a atención psicosocial. Lo anterior, teniendo en cuenta, de un lado, las diversas afectaciones emocionales dejadas por los hechos victimizantes y, de otro, las precarias intervenciones institucionales que se han dado en este sentido.

Finalmente, respecto del caso de los retornos al corregimiento de Santa Ana en Granada, la Sala debe resaltar que en su momento, en el marco del lanzamiento de la Estrategia Retornar es Vivir (ERV) -2009-, este corregimiento fue asumido como la “cuna del retorno”; pese a ello, este corregimiento, tras casi más de 6 años de implementada la ERV, no ha logrado ni el retorno de todos sus pobladores –quienes sólo acuden anualmente a celebrar de manera simbólica “las fiestas del retorno”-,¹⁰¹ ni su reconstrucción tras la destrucción en la que fue sumido. La estabilización socio-económica es una realidad aún lejana para quienes han retornado sin acompañamiento y de manera paulatina. A lo que se suma la amenaza de reactivación del conflicto armado en el

¹⁰¹ 27 y 28 de Junio.

corregimiento tras registrarse presencia de grupos pos-desmovilización y guerrilleros.¹⁰²

El (vi) proceso de restitución de tierras ha traído consigo el incremento de la voluntad de retorno y de la materialización de esta clase de procesos. No obstante, ni la URT ni la UARIV tienen datos consolidados de cuántos retornos se han generado como consecuencia de los fallos de restitución, es decir, sobre los retornos pos-fallo; mucho menos sobre los retornos que se han materializado y se encuentran a la espera de la culminación del proceso de restitución en sus fases administrativa y judicial. Lo que existe hasta el momento son cifras estimativas o parciales, dependiendo del universo que comprende la UARIV como casos de retornos acompañados (69. 835 casos con corte a junio de 2015).¹⁰³

La Contraloría General de la República sobre el particular considera: “el Gobierno deja en evidencia un hecho ya observado por la Contraloría en las recientes auditorías a la UARIV y a la URT- y es la falta de coordinación entre las dos entidades para garantizar que la población restituida cuente condiciones propicias para el retorno (...)”¹⁰⁴ En relación con el número de procesos de retorno producidos como consecuencia de las sentencias de restitución de tierras proferidas, es evidente que el Gobierno soslaya la respuesta puntual con el argumento que hace distinción entre habitación, retorno laboral y usufructo y solamente puntualiza la cifra de quienes gozan materialmente del predio (85% de los núcleos familiares beneficiarios de sentencias de restitución). La Contraloría considera que, independientemente de las clasificaciones y categorizaciones necesarias para implementar los programas, es necesario contar con una estadística cierta de la población retornada, a fin de evidenciar la efectividad de la política de restitución. Por la respuesta, puede inferirse que esta carencia de información es atribuible a la falta de coordinación entre la UARIV y la URT, que afecta la continuidad y la complementariedad claramente identificada por la Corte Constitucional en estos dos componentes: restitución y retorno.”¹⁰⁵

De acuerdo con la Contraloría, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSML) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), existirían a lo menos tres escenarios en los que se evidenciaría la descoordinación entre la UARIV y la URT para acompañar y atender los procesos de retorno que se generan en el marco del proceso de restitución -fases administrativa, judicial y pos-fallo-, más allá de la descoordinación evidenciada en el escenario estadístico. Estos escenarios son: (i) el de la caracterización conjunta – URT y UARIV- de los derechos a restablecer tras el desplazamiento forzado y de las afectaciones territoriales registradas, especialmente cuando de comunidades

¹⁰² Semana. Oriente Antioqueño, *ver supra*.

¹⁰³ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 84.

¹⁰⁴ Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 18-19.

¹⁰⁵ CGR. Pág. 22-23.

étnicas se trata; (ii) el del aprestamiento de la oferta institucional necesaria para atender los retornos, mediante la suscripción de planes de retornos y reubicaciones y el adecuado funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional en las zonas micro-focalizadas; y (iii) el de la coordinación de la oferta sectorial necesaria para atender los procesos de retorno que ya se efectuaron de manera pos-fallo, de tal forma que se les pueda garantizar dignidad y sostenibilidad a estos procesos. A continuación se examinarán cada uno de estos escenarios:

Respecto del primer escenario, la Contraloría señala lo siguiente: “a pesar de que la UARIV y la URT tienen etapas y procedimientos muy parecidos, como es el caso de la micro focalización, concepto de seguridad, de parte de la Unidad de Restitución; y, el censo de población retornada, mapa de geo-referenciación, matriz de caracterización poblacional y concepto de seguridad por parte de la Unidad de Víctimas, estas se llevan a cabo de manera asincrónica, lo que va en contra de una coordinación y complementariedad en materia de Restitución y Retornos (Subrayas fuera del texto)”.¹⁰⁶ A juicio de la Contraloría y la CSML, la articulación pre-fallo y pos-fallo en estos aspectos puede conllevar a que las medidas adoptadas por el juez de restitución se adecúen a las demandas de estabilización socio-económica de las comunidades restituidas y retornadas.¹⁰⁷

Sumado a lo anterior, la CSPPDF observa sobre el particular, que en el caso de los procesos de restitución de tierras, de retornos y de reparación colectiva destinados a comunidades étnicas: “se requiere de estrategias para evitar la duplicidad de esfuerzos de distintas entidades en la intervención institucional para así mismo precaver demoras injustificadas en el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos étnicos afectados por fenómenos de des-territorialización y que pueden implicar el desconocimiento de la autoridad territorial que ejercen autónomamente los miembros de las estructuras organizativas de estos pueblos (...) Así, a pesar que los decretos ley son enfáticos en establecer una sola caracterización de daños y afectaciones territoriales para efectos de los planes de reparación colectiva y restitución de derechos territoriales, las instituciones encargadas de una y otra intervención (UARIV y URT) pueden estar dispersando actualmente sus esfuerzos y no llegar articuladas a los territorios (...) Por coherencia se requiere una interconexión entre las labores administrativas encaminadas al retorno efectivo y voluntario, la restitución de derechos territoriales y la reparación de daños colectivos por cuanto el desplazamiento y otras formas de des-territorialización han implicado el riesgo agravado de exterminio físico y cultural de muchos

¹⁰⁶ CGR. Op.cit. Pág. 21.

¹⁰⁷ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 112. // Contraloría General de la República (CGR). Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de septiembre de 2015. Pág. 22, 23 y 24. “ El llamado de atención de la Contraloría no va dirigido solamente a la aprobación de los planes de retornos y reubicaciones, sino a la articulación y coordinación de la UARIV con la URT en los procesos que cuentan con actividades similares de las dos entidades, y que les ayudarían no solamente en el post-fallo, sino en las etapas previas de identificación, caracterización, micro-focalización y en las que se establecen las reales necesidades de la población víctima que entra un proceso de restitución de tierras y en donde las órdenes de los fallos de jueces y magistrados especializados, son orientados a cubrir las carencias identificadas en esta población.”

pueblos indígenas y comunidades pertenecientes al pueblo afrodescendiente”.¹⁰⁸

En relación con el segundo escenario, tanto Contraloría como la CSML consideran que, si bien en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones establece, primero, el deber de la UARIV de coordinar el SNARIV para estabilizar socioeconómicamente a la población retornada una vez se produce la restitución de tierras y, segundo, el deber de la UARIV y la URT de articularse -en el marco del Convenio 1524 de 2012- en aras de que la UARIV priorice y desarrolle acompañamiento al retorno o reubicación de las familias restituidas o compensadas; estos deberes no se han cumplido o materializado en la práctica, teniendo en cuenta que en una muestra representativa de casos, los planes de retornos y reubicaciones se adoptan con bastante dilación o, sencillamente, no se adoptan, respecto del momento en el cual se profiere el fallo de restitución (*ver tabla infra*).¹⁰⁹

| Municipio | Fecha de Resolución de Microfocalización | Fecha de Expedición del Fallo de Restitución | Fecha de Aprobación del Plan R y R | Estado del Plan de Retorno |
|---------------------|--|--|------------------------------------|----------------------------|
| Ataco – Tolima | Mayo de 2012 | Diciembre de 2013 | Abril de 2014 | Aprobado |
| Pasto Nariño | Mayo de 2012 | Marzo de 2013 | Junio de 2013 | Aprobado |
| Montería – Córdoba | Mayo de 2012 | Agosto de 2013 | Enero de 2015 | Aprobado |
| Ovejas – Sucre | Abril de 2013 | Febrero de 2013 | Plan sin aprobar | Formulado |
| Morroa – Sucre | Abril de 2012 | Abril de 2013 | Plan sin aprobar | Formulado |
| Ciénaga – Magdalena | Agosto de 2012 | Septiembre de 2013 | Plan sin aprobar | Formulado |
| Trujillo – Valle | Agosto de 2012 | Noviembre de 2013 | ----- | Plan sin formular |

Fuente: UARIV – Actas CTJT – Sentencias de Restitución de Tierras

Tabla tomada de los informes de la CGR y de la CSML

Esta situación se ha traducido en la falta de oportunidad de la reparación integral para la población beneficiaria de la restitución de tierras, y en falta de posibilidades para la que la población restituida pueda retornar de manera digna y sostenible. Al respecto, tanto la Contraloría como la CSML observan lo siguiente: “al no estar aprobados y en ejecución los planes de retorno, en concordancia con los procesos de restitución de tierras, se limita o pierde la

¹⁰⁸ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Análisis de la Jurisprudencia y Lineamientos de Política Pública relacionados con las Estrategias de Retorno de la Población Desplazada en el marco del Conflicto Armado en Sentido Amplio. Bogotá D.C. 21 de noviembre de 2015. Pág. 51-52.

¹⁰⁹ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 111 -112. // Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 21-23. // Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 19-22.

posibilidad de articular y coordinar las medidas de reparación y los programas complementarios de los planes de retorno y reubicación con los procesos de restitución de tierras, el establecimiento claro de responsabilidades y el cumplimiento de las metas de las entidades que intervienen en las dos acciones, poniendo en riesgo el retorno permanente y la estabilización socio-económica de las familias beneficiarias”.¹¹⁰ Así las cosas, conforme a la Contraloría, esta situación de descoordinación generalizada se expresa en las cifras aportadas por el propio Gobierno Nacional en respuesta al auto 394 de 2015. Según estas cifras, tan sólo 353 procesos en post fallo coinciden con el acompañamiento para el retorno prestado por la UARIV, pese a que, en total, se cuenta 265 zonas micro-focalizadas en el país, en las cuales tan sólo se registran 84 y 62 planes de retornos y reubicaciones, formulados y aprobados, respectivamente.¹¹¹

A esta situación se suma que en un número representativo de casos de zonas micro-focalizadas, en las cuales se han comenzado a proferir sentencias de restitución, los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTR) no funcionan adecuadamente. De acuerdo con la Contraloría y la CSML, estos CTJTR no funcionan, entre otras razones, porque se registra débil asistencia de las entidades y funcionarios obligados para con los diversos componentes de los retornos y reubicaciones,¹¹² así como desconocimiento de los funcionarios públicos a nivel territorial del proceso de retorno o reubicación, y del alcance y obligatoriedad del cumplimiento de las medidas pos-fallo de restitución de tierras; lo que impacta en una insuficiente coordinación para la implementación y seguimiento de los 14 componentes que se deben garantizar en el marco de los procesos de retorno pos-fallo. Esta situación se ha verificado en los municipios de Morroa y Ovejas (Sucre), Ciénaga (Magdalena), San Carlos (Antioquia), Ataco (Tolima), Montería (Córdoba), Trujillo (Valle del Cauca) y Pasto (Nariño), donde la Contraloría tuvo la oportunidad de consultar las actas de los Comités.¹¹³

Finalmente, respecto del tercer escenario, tanto la Contraloría como la CSML muestran que hay componentes o derechos que no han podido ser garantizados a la población retornada pos-fallo, ante la incapacidad de la UARIV de

¹¹⁰ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 111 -112. // Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 23. // Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 21.

¹¹¹ Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 22.

¹¹² Dentro de las entidades que más fallan a los Comités se encuentran: (i) el Banco Agrario, (ii) el INCODER, (iii) las Corporaciones Autónomas Regionales y (iv) los propios alcaldes, quienes infringiendo la norma, delegan a sus secretarios de gobierno para asistir a los Comités (caso de Morroa, Sucre).

¹¹³ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 112. // Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 13, 25 y 26. // Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 27-29.

coordinar la oferta sectorial necesaria para la estabilización socio-económica de esta población. Dentro de los componentes o derechos no garantizados se encuentran los derechos a la vivienda rural,¹¹⁴ la generación de ingresos,¹¹⁵ la salud¹¹⁶ y la formalización, adjudicación o titulación de tierras. Tanto la Contraloría como la CSML atribuyen esta falta de garantía de derechos a las omisiones y a las dilaciones en los procedimientos de entidades como: la UARIV, el Ministerio de Salud y Protección Social, las Secretarías Territoriales de Salud, el Banco Agrario, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).¹¹⁷

Conforme establece la Contraloría, las familias restituidas no retornan tras la sentencia porque no tienen condiciones mínimas de dignidad, relacionadas, especialmente, con la materialización del derecho a la vivienda.¹¹⁸ De hecho, de acuerdo con una muestra realizada por la Contraloría y la CSML, se estableció que de 236 Subsidios Integrales de Vivienda Rural entregados por el Banco Agrario, habían 44 paralizados, 11 no viabilizados, 21 no registraban información, 10 estaban en proceso de subsanación, 66 en proyección, 75 en ejecución y 8 aparecían como viviendas concluidas, aun cuando es de notar sobre las viviendas concluidas, que se presentaron reclamos por su falta de idoneidad.¹¹⁹ Por tanto, sin lugar a dudas, la garantía del derecho a la vivienda rural resulta de vital importancia tanto para promover los procesos de retorno pos-fallo de restitución, como para asegurarles estabilización socio-económica y sostenibilidad a los mismos.¹²⁰ En el caso del retorno pos-fallo de Santa Paula en Montería (Córdoba), por ejemplo, funcionarios de la Sala Especial de

¹¹⁴ En materia de vivienda rural, se establece que se registran dilaciones para la materialización de viviendas dignas.

¹¹⁵ En materia de generación de ingresos, se señala que no existen líneas de crédito especiales para la población desplazada y se exige la configuración de hipotecas, sin tener en cuenta que los predios restituidos tienen una protección mínima de 2 años.

¹¹⁶ En materia de salud, de nuevo, se establece la precaria cobertura y activación de los programas de atención psicosocial, entre estos el PAPSIVI.

¹¹⁷ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 109-110. // Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 15. // Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 24-27.

¹¹⁸ Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de Septiembre de 2015. Pág. 23. // Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 33.

¹¹⁹ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 117. // Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 34.

¹²⁰ Ver al respecto: La Silla Vacía. Rugero y Luis Ruiz, el precario retorno un año después de la restitución. Rescatado el 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/rugero-y-luis-ruiz-el-precario-retorno-un-ano-despues-de-la-restitucion-47034>. Sobre el derecho a la vivienda de las personas retornadas pos-fallo de restitución, se menciona lo siguiente: “La mayoría de ellas sigue esperando que el Banco Agrario les construya una casa de cemento de 40 metros cuadrados, una promesa a la que tienen derecho como parte de su sentencia de restitución por haber perdido la suya. Un año después, ninguno de ellos tiene noticias de la casa y ese tema está demostrando ser, junto con la evidente falta de coordinación entre instituciones, uno de los mayores cuellos de botella de todo el proceso de restitución.”

Seguimiento pudieron verificar en terreno, que la falta de garantía de la vivienda rural, así como de proyectos productivos idóneos para la generación de ingresos, amenazaba la dignidad y sostenibilidad tanto del proceso de retorno como de restitución. Esto sin contar con factores como la ausencia de servicios públicos (agua y electricidad), de alcantarillado y de vías de acceso para comercializar los productos.¹²¹

Ahora bien, la Sala debe remarcar las omisiones y dilaciones del INCODER en la expedición de las resoluciones para la adjudicación de baldíos, ordenadas por las sentencias de restitución. Estas omisiones y dilaciones no sólo generan traumatismos en la materialización del proceso de restitución de tierras, sino que también impiden la garantía de los demás derechos propios de los procesos de retornos. De acuerdo a la CSML no es posible verificar el cumplimiento del INCODER a las órdenes de los jueces de restitución de tierras en este sentido, toda vez que en las oficinas del nivel central del INCODER no se encontraron copias de las resoluciones de adjudicación o de las gestiones realizadas a tales efectos.¹²² Aunado a lo anterior, es de observar que el INCODER está delegando indebidamente a la URT tareas que le son propias, como la notificación de la titulación de baldíos, luego de su registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Así las cosas, tal como concluye la Comisión: “con las dos situaciones descritas, el INCODER no está cumpliendo a cabalidad con las órdenes emitidas por los operadores judiciales, obstaculizando el efectivo goce sobre el predio restituido, incluyendo las medidas de estabilización socioeconómica.”¹²³

En síntesis, la Contraloría General de la República considera lo siguiente sobre la coordinación para estabilización socio-económica de las familias retornadas pos-fallo: “las acciones referidas por el gobierno en el informe sobre el Auto 394 resultan insuficientes para garantizar la activación de la oferta institucional en el nivel territorial, de cara a garantizar el retorno de las familias restituidas (...) El Gobierno debe propender por mejorar la coordinación interinstitucional, dado que, como lo refiere en el informe, los factores asociados al principio de dignidad que inciden en el retorno de las familias y personas que cuentan con sentencias de restitución en firme, así como los componentes que más influyen en la voluntad de retorno, convocan a la prestación de servicios de vivienda, salud, generación de ingresos, etc. que son competencia de distintas entidades. En el trabajo de campo, la Contraloría ha podido constatar que en la medida en que la población encuentre oferta institucional en estos bienes y servicios tendrá incentivos para el retorno, con lo que se materializará cabalmente la restitución (...) La coordinación interinstitucional debe manifestarse en un mejor diseño de la ruta de retorno de manera que haya acciones concretas en la etapa post fallo; la vaga respuesta a la pregunta sobre las particularidades y las etapas de la ruta

¹²¹ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Informe Misión Córdoba*. 6-10 de Julio de 2015. Pág. 11-12.

¹²² Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 115.

¹²³ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá D.C. Agosto de 2015. Pág. 116.

de retorno tras sentencias de restitución son un indicio de deficiencia institucional de coordinación entre la restitución y el retorno.”¹²⁴

Finalmente, sobre los **(vii)** procesos de retornos y reubicaciones que convergen con procesos de reparación colectiva, es preciso señalar que adolecen de los mismos problemas de coordinación para el restablecimiento de derechos o la superación de la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado. La Contraloría General de la República sobre el particular enuncia una serie falencias relacionadas con (i) el subregistro de los procesos de retorno o reubicación que coinciden con procesos de reparación colectiva; (ii) con la desarticulación entre los planes de retornos y reubicaciones y los de reparación colectiva; (iii) con los pocos resultados que ha tenido la ruta de reparación colectiva para restablecer los derechos de las comunidades étnicas con voluntad de retornar; y (iv) con las pocas probabilidades que hay para implementar los planes de reparación colectiva, teniendo en cuenta que estos contienen medidas relacionadas con el retorno o la reubicación. A continuación se expondrán en detalle estas falencias.

En primer término, la Contraloría señala **(i)** inconsistencias en torno a la identificación del número de procesos de retornos y reubicaciones que han sido canalizados por vía de la ruta de reparación colectiva; toda vez que el Gobierno advierte de manera contradictoria, primero, que se trata de 104 procesos y, luego, que se trata de 91 procesos. En tal sentido, la Contraloría llama la atención sobre la deficiencia en los sistemas de registro y caracterización de esta clase de procesos.¹²⁵

Sumado a lo anterior, la Contraloría establece **(ii)** que de 44 procesos retornos y reubicaciones canalizados por vía de procesos y planes de reparación colectiva, sólo 38 estarían articulados formalmente con planes de retornos y reubicaciones, sin que el Gobierno explicita las razones por las cuales 6 procesos aún no se encuentran articulados a esta clase planes y cuándo se surtirá la correspondiente articulación.¹²⁶

En tal sentido, la Contraloría advierte lo siguiente: “(a)(...) las cifras evidencian que, a la fecha, menos de la mitad de los Sujetos de Reparación Colectiva que requieren un Plan de Retorno o Reubicación tienen aprobado un Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC); (b)(...) las cifras evidencian que no todos los PIRC aprobados están articulados a los Planes de Retornos y Reubicaciones; (c)(...) las cifras evidencian que ninguna comunidad indígena, negra, afrocolombiana, raizal o palenquera tiene aprobado un Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC); (d)(...) el atraso en el cumplimiento de las metas evidenciado por las cifras tiende a ampliarse (...)”¹²⁷

¹²⁴ Contraloría General de la República (CGR). Observaciones de la Contraloría General de la República al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 394 de 2015 relacionado con Retornos y Reubicaciones para la población desplazada: Oficio 2015EE0161190. Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2015. Pág. 28-29.

¹²⁵ CGR. Op.cit. Pág. 7-8.

¹²⁶ CGR. Op.cit. Pág. 8-9.

¹²⁷ CGR. Op.cit. Pág. 9.

Respecto de **(iii)** los procesos de retorno o reubicación de comunidades étnicas, canalizados a través de procesos de reparación colectiva, la Contraloría establece, conforme a información del Gobierno Nacional con corte a abril de 2015, lo siguiente:¹²⁸

- (a) al menos la mitad de los sujetos colectivos de reparación identificados, correspondería a comunidades étnicas (153 comunidades), sobre las cuales sólo se ha protocolizado tan sólo un plan de reparación colectiva, relativo a una comunidad Rrom, tras más de 5 años de la implementación de la política;
- (b) en el caso de las comunidades étnicas sujetas de reparación colectiva, seguramente, será necesario articular el proceso y plan de reparación colectiva con el de retorno y reubicación, dado que las características del conflicto armado colombiano permiten inferir que uno de los principales daños o afectaciones a las comunidades étnicas fue el desplazamiento forzado;
- (c) la preocupación principal al momento de la adopción e implementación de los planes de reparación colectiva, es el adecuado abordaje del enfoque diferencial, de tal manera que las medidas y acciones institucionales se correspondan con la diferencia o particularidad étnica de las comunidades y con la caracterización de los daños colectivos a la luz de esta particularidad;
- (d) aún no se han definido de manera suficiente los contenidos y alcances de la consulta previa dentro de la ruta de reparación colectiva, evidenciándose una falta de liderazgo por parte del Ministerio del Interior en la materia;
- (e) de 128 comunidades étnicas que han declarado su victimización colectiva, sólo 25 cuentan con comités de impulso instalados para iniciar los procesos de consulta previa, sin que realmente se evidencie un gran avance en estos procesos;
- (f) la indemnización administrativa colectiva ha sido regulada de manera unilateral por la UARIV, sin que se desarrolle en el marco de procesos de consulta específicos, acorde al proceso, y teniendo en cuenta todas las variables que se deben contemplar para el cálculo de la indemnización, de conformidad con lo establecido en el Decreto 4800 de 2011.

Por su parte, en líneas generales, preocupa a la Contraloría sobre la ruta de reparación colectiva, **(iv)** sus pocas probabilidades de implementar los planes que sean aprobados. Si bien las metas fijadas en el CONPES 3726 en materia de la adopción de planes de reparación colectiva, se encuentran rezagadas; lo que más preocupa es la posibilidad de cumplir o implementar los pocos planes adoptados; hacerlo es un proceso prolongado, que requiere de una gran puesta de coordinación interinstitucional como de recursos financieros. Lo anterior, teniendo en cuenta que los planes de reparación colectiva son también

¹²⁸ CGR. Op.cit. Pág. 9-13.

contentivos de medidas destinadas al retorno o la reubicación de la población desplazada. En detalle, la Contraloría observa las siguientes dificultades para la implementación de los planes de reparación colectiva: (a) la inexistencia de oferta sectorial o su falta de especificidad y flexibilidad para implementar las medidas contempladas dentro de estos planes, bajo un enfoque de sujetos colectivos de derechos; (b) la falta de coordinación con las entidades territoriales para que estas tengan en cuenta dentro de sus planes de desarrollo, las acciones y metas fijadas dentro de los planes de reparación colectiva; y (c) la falta de recursos para la implementación de las medidas, así como la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra en el lugar en el cual se van a implementar las medidas. Sobre la falta de recursos, la Contraloría remarca que el presupuesto destinado en el documento Conpes 3726 en materia de reparación colectiva fue arbitrario y no tuvo ningún sustento técnico; que, entre 2013 y 2014, y 2013 y 2015, el presupuesto fue apropiado de manera regresiva por parte de la UARIV; y que ninguna de las entidades sectoriales muestra apropiación de presupuesto destinado a la reparación colectiva; esto sin contar con la falta de recursos y capacidades de las entidades territoriales para implementar las medidas de reparación colectiva.¹²⁹

Previo a culminar este aparte, la Sala debe hacer referencia a la categoría de *pueblos arrasados*, para así, a su vez, hacer énfasis en las acciones reforzadas de coordinación institucional que se requieren para estabilizar socioeconómicamente y reconstruir a las comunidades, la infraestructura y los territorios de estos pueblos. Conforme al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), el arrasamiento de los pueblos supone: “el desplazamiento forzado de la mayoría de las personas que componen una unidad de análisis sociodemográfico, cuya magnitud y duración generan una serie de daños, en especial colectivos, que desestructuran las relaciones sociales, políticas, familiares, culturales, ambientales o económicas preexistentes, ligadas al territorio, tras lo cual se genera la destrucción de una territorialidad específica.”¹³⁰ Esta situación, por tanto, demanda del Estado esfuerzos reforzados de coordinación de la oferta institucional en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones y de reparación colectiva, a efectos de diagnosticar de manera adecuada los daños causados y asimismo desplegar de manera articulada las acciones institucionales necesarias para la reconstrucción casi que total de estos pueblos: comunidades y territorios. En términos del CNMH, “el Comité de Justicia Transicional, encargado de velar por la elaboración, aprobación y seguimiento a los Planes de Retorno y Reubicación municipales debe dar prioridad inmediatamente, dentro de su estrategia de retornos y reubicaciones, a todas las veredas, los corregimientos y centros poblados (...) que sufrieron vaciamiento (...) La Unidad para las Víctimas debe velar porque esto mismo ocurra en relación con todas las demás unidades sociodemográficas del país que padecieron el fenómeno. Lo anterior teniendo en cuenta que, tal y como lo propone el CNMH, el vaciamiento es un desplazamiento que va más allá del masivo, y que sus daños, efectos y desestructuraciones (en especial los

¹²⁹ CGR. Op.cit. Pág. 11-14. // Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 78-79.

¹³⁰ CNMH. Pueblos Arrasados: Memorias del Desplazamiento Forzado en el Castillo (Meta). Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015. Pág. 29.

colectivos) se profundizan y se hacen más difíciles de reparar con el paso del tiempo.”¹³¹

En síntesis, las fallas y la desarticulación en los diferentes mecanismos de acompañamiento y atención a los procesos de retornos y reubicaciones, así como los precarios resultados de estos mecanismos en materia de estabilización socio-económica y restablecimiento de derechos, han generado que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) concluya lo siguiente en torno a la política pública en materia de retornos y reubicaciones: “En general, los vacíos que se han venido describiendo y analizando en este documento son síntomas de falencias más profundas en términos de diseño institucional que se expresan en dos vías: la persistencia de una estructura organizacional inadecuada para atender la problemática del retorno y la poca claridad en la jerarquía de los instrumentos de política existentes a la fecha (...) Sobre el primer punto, son múltiples las críticas como las de la Defensoría del Pueblo (2012), en el sentido de que la ley no contempla cambios estructurales que permitan superar las dificultades relacionadas con la desarticulación que ya eran evidentes en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Como se mencionó en la matriz analítica, esta desarticulación se traduce en la falta de especificaciones sobre roles y competencias entre entidades del nivel nacional y territorial, y de una coordinación adecuada por parte de la UARIV que adolece de un esquema de articulación que haga efectivas las responsabilidades individuales de las entidades y de las instancias de coordinación y articulación (...) Es por eso que se argumenta que no existe una política pública de retornos, entendiendo política pública como el “el conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios y deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2003, p. 27) ”.¹³² (Subrayas fuera del texto).

3.4. Existe un déficit de restablecimiento de los derechos, dadas las adversas o precarias condiciones locales o territoriales, tanto en el plano institucional como social

Conforme a la información aportada por el Gobierno Nacional, los municipios que se mencionan a continuación son un ejemplo de *municipios que cuentan con adversas o precarias capacidades institucionales a nivel territorial* para atender los procesos de retornos y reubicaciones, dado que son de cuarta, quinta o sexta categoría, y concentran la mayor cantidad de procesos de retornos y reubicaciones identificada hasta el momento. Estos municipios son:¹³³

¹³¹ CNMH. Op.cit. Pág. 307.

¹³² Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Análisis de la Jurisprudencia y Lineamientos de Política Pública relacionados con las Estrategias de Retorno de la Población Desplazada en el marco del Conflicto Armado en Sentido Amplio. Bogotá D.C. 21 de noviembre de 2015. Pág. 49 y 50.

¹³³ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 11-30.

Alejandro, Argelia, Buriticá, Carepa, Chigorodó, Cocorná, El Carmen de Viboral, Granada, La Unión, Liborina, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón, Turbo, Urrao (Antioquia), El Carmen de Bolívar, María la Baja, Norosí, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno, San Pablo, Santa Rosa del Sur (Bolívar), Marquetalia, Norcasia, Pensilvania, Samaná, Viterbo (Caldas), Florencia, La Montañita, Valparaíso (Caquetá), Agustín Codazzi, Astrea, Becerril, Chimichagua, Chiriguana, Curumaní, El Copey, La Jagua de Ibirico, Pailitas, Pueblo Bello, San Diego (Cesar), Acandí, Bagadó, Carmen del Darién, Carmen de Atrato, Medio Atrato, Riosucio, Sipí (Chocó), Montelíbano (Montería), La Palma, Viota, Yacopi (Cundinamarca), San José del Guaviare (Guaviare), Riohacha, San Juan del Cesar (La Guajira), Algarrobo, Aracataca, Chibolo, Ciénaga, El Piñon, Fundación, Pivijay, Remolino, Sitionuevo (Magdalena), Acacias, El Castillo, El Dorado, Puerto Concordia, Puerto López (Meta), Barbacoas, Olaya Herrera, San Andrés de Tumaco, Santa Bárbara (Nariño), Convención, San Calixto, Teorama (Norte de Santander), Puerto Asís, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez, Villagarzón (Putumayo), Mistrato, Pueblo Rico, Quinchía (Risaralda), Sabana de Torres (Santander), Coloso, Ovejas, San Onofre, Sucre, Tolú Viejo (Sucre), Ataco, Fresno, Líbano, Natagaima, Rioblanco (Tolima), Jamundí y Pradera (Valle del Cauca).

No obstante, teniendo en cuenta (i) el fenómeno de sub-registro de algunos procesos de retornos y reubicaciones existentes en el país y (ii) la existencia de municipios que, aun cuando son de categoría superior (1, 2 y 3), no muestran voluntad política de atender a las comunidades retornadas y reubicadas; la Sala considera que esta lista no resulta taxativa.

Por su parte, es de resaltar que la nueva herramienta gubernamental para la integración local o comunitaria de la población retornada y reubicada, debe contemplar dentro de sus contenidos enfoques diferenciales, a efectos de promover las *condiciones sociales requeridas para el restablecimiento pleno de los derechos de las comunidades retornadas y reubicadas a nivel territorial*. De conformidad con lo expuesto por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF): “es necesario que el Estado establezca medidas diferenciales encaminadas a determinar las condiciones de retorno voluntario o de la reubicación para las personas mayores, que conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento (2011), son quienes principalmente han indicado su voluntad de retorno, a diferencia de las personas más jóvenes que presentan una preferencia hacia la reubicación o permanencia en los lugares de recepción (...) Dicho de otra manera, la política debe atender acertadamente a las problemáticas intergeneracionales del retorno y la reubicación, con base en una indagación y respeto diferencial por el principio de voluntariedad, y el deber de reunificación familiar como condiciones necesarias para garantizar soluciones duraderas que rompen con el ciclo del desplazamiento forzado.”¹³⁴

¹³⁴ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Análisis de la Jurisprudencia y Lineamientos de Política Pública relacionados con las Estrategias de Retorno de la Población Desplazada en el marco del Conflicto Armado en Sentido Amplio. Bogotá D.C. 21 de noviembre de 2015. Pág. 51.

Aunado a lo anterior, “en relación con las mujeres, se requiere de estrategias de protección reforzada que enfrenten circunstancias específicas de afectación como es el caso de la estabilización socio-económica a la luz de los nuevos y dobles roles que las mujeres tuvieron que asumir con ocasión del desplazamiento forzado en razón de la muerte de sus compañeros o hijos, por ejemplo (...) Igualmente, debe atenderse a la situación particular de delegación forzada de funciones de cuidado por parte de las mujeres a sus hijos e hijas menores o adolescentes, con proyectos educativos y productivos que resuelvan estas situaciones con base en el goce efectivo de derechos de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes afectados (...) También es necesario articular las acciones recién mencionadas con un enfoque de capacitación, educación y generación de ingresos (urbanos y rurales) que garantice, además de la recuperación de la capacidad de agencia y autonomía de las mujeres, una ruptura enfática con situaciones de explotación laboral a las que éstas se han visto sometidas en los lugares de recepción o reasentamiento.”¹³⁵

3.5. No existen mecanismos para mitigar las transformaciones territoriales causadas por el desplazamiento forzado y, en ese orden de ideas, garantizar la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones

En el auto 394 de 2015, la Sala Especial de Seguimiento diagnóstico el problema de la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones en los siguientes términos:

“24. La garantía del principio de dignidad a través de la efectiva estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada es una de las principales formas de garantizar sostenibilidad a esta clase de procesos. De acuerdo con instrumentos internacionales de derechos humanos,¹³⁶ la garantía de componentes mínimos como el acceso a la vivienda y a la generación de ingresos permiten a la población desplazada alcanzar una solución duradera o sostenible en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, siempre y cuando, estos componentes sean garantizados bajo criterios mínimos de: suficiencia cuantitativa y cualitativa (calidad), asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. No obstante, como se explicó en el aparte relativo a estabilización socio-económica, en varias regiones del país, ni la vivienda ni la generación de ingresos cumplen con estos criterios (acápito 14). De tal forma que la garantía del principio de dignidad y, en consecuencia, del de sostenibilidad se ve seriamente afectada.

Por su parte, la sociedad civil¹³⁷ ha remarcado que la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones no sólo depende del acceso a la oferta estatal destinada a la atención de esta clase de procesos, sino también de respuestas institucionales más comprensivas, que contemplen los impactos

¹³⁵ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Op.cit. Pág. 52.

¹³⁶ Ver: Principios Walter Kälin. Op.cit.

¹³⁷ Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 38, 39 y 40.

del conflicto armado, el desplazamiento, el abandono y el despojo de tierras en los proyectos y la calidad de vida de la población retornada y reubicada. Estos fenómenos han traído consigo la destrucción o el casi el total deterioro de la infraestructura destinada a la garantía de DESC en el ámbito rural, así como transformaciones en los usos de la tierra, asociadas al desarrollo de megaproyectos mineros y agroindustriales que, a su vez, conllevan a importantes afectaciones medio-ambientales y, en ese orden de ideas, a nuevas limitaciones para la garantía de los DESC.¹³⁸ Por tanto, a juicio de la sociedad civil, es pertinente reevaluar los proyectos asociados a esta clase de actividades económicas, toda vez que pueden generar que los procesos de restitución y retorno no sean sostenibles más allá del tiempo mínimo previsto por la norma¹³⁹ y que, por el contrario, se den nuevos desplazamientos ante la imposibilidad de desarrollar proyectos productivos o económicos autónomos o de naturaleza campesina,¹⁴⁰ bajo condiciones rentables y de igual promoción y protección por la Ley.

En las regiones de Montes de María,¹⁴¹ Oriente Antioqueño¹⁴² y Alto Andaguada,¹⁴³ por ejemplo, aun cuando se ha desplegado una importante oferta institucional para la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, estos no sólo se encuentran amenazados en su

¹³⁸ Tanto en los autos 004 y 005 de 2009 como en el 219 de 2011, se ha establecido que los intereses económicos asociados al desarrollo de megaproyectos serían tanto una de las causas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras y territorios a comunidades étnicas, así como una de las barreras para la consolidación de procesos de retorno en general. Ver al respecto: consideración 2.3.2. del auto 004 de 2009, consideración 71 del auto 005 de 2009 y consideración 98 del auto 219 de 2011.

¹³⁹ De conformidad con el art. 101 de la Ley 1448 de 2011: 2 años.

¹⁴⁰ Las formas de economía campesina o autónomas son protegidas por instrumentos internacionales de los derechos humanos en los siguientes términos: “(art.5) Los campesinos tienen derecho a rechazar el modelo industrial de agricultura.// Los campesinos tienen derecho a conservar y a ampliar sus conocimientos locales sobre agricultura, pesca y ganadería.// Los campesinos tienen derecho a utilizar su propia tecnología o la tecnología que escojan guiados por el principio de proteger la salud humana y preservar el medio ambiente.// Los campesinos tienen derecho a cultivar y desarrollar sus propias variedades, y a intercambiar, dar o vender sus semillas.// (art. 6) Los campesinos tienen derecho a obtener asistencia técnica, herramientas productivas y otras tecnologías apropiadas para aumentar su productividad de maneras que respeten sus valores sociales, culturales y éticos.// Los campesinos tiene derecho a participar del planeamiento, la formulación y la adopción de los presupuestos para la agricultura local y nacional.// (art. 8) Los campesinos tienen derecho a darle prioridad a la producción agrícola destinada a satisfacer las necesidades de sus familias. Tienen derecho a almacenar su producción para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas y de sus familias.// Los campesinos tienen derecho a vender sus productos en mercados locales tradicionales.// Los campesinos tienen derecho a fijar los precios, de manera individual o colectiva.// Los campesinos tienen derecho a obtener un precio justo por su producción.// Los campesinos tienen derecho a desarrollar sistemas de comercialización comunitarios a fin de garantizar la soberanía alimentaria.” Ver: Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales. 20 de junio de 2013. A/HRC/WG.15/1/2.

¹⁴¹ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar*: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014. Pág. 11, 12, 16 y 17.

¹⁴² Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 10, 17, 30, 67 y 68.

¹⁴³ Defensoría del Pueblo. Primer Informe de Seguimiento Cumplimiento Sentencia de Restitución de Derechos Territoriales Resguardo Embera Katío del Alto Andaguada. Bogotá D.C., Julio de 2015. Pág. 21-25 y 28-30 (Oficiado a la Sala Especial de Seguimiento: 13 de Agosto de 2015). En este informe se establece: “En la actualidad, no obstante la existencia de la sentencia de restitución de derechos territoriales, que logra la suspensión de actividades de exploración del oro en el territorio colectivo por parte de las empresas demandadas. Se evidencia la presencia de otras empresas mineras de origen nacional que al parecer han establecido convenios con las autoridades étnicas para avanzar en la explotación de la mina zona de Dabaibe ubicada en el corregimiento del mismo nombre, del municipio de Bagadó.” Pág. 26.

sostenibilidad por la inadecuación de esta oferta, sino también por los proyectos económicos minero-energéticos (i.e. hidroeléctricos y auríferos) y agroindustriales (i.e. palmeros) que plantean, de un lado, compras masivas de tierras¹⁴⁴ y, de otro, una transformación de los usos de la tierra que no necesariamente se armoniza con la economía campesina o la cosmovisión de las comunidades étnicas.¹⁴⁵”

De acuerdo con la respuesta aportada por el Gobierno Nacional al auto 394 de 2015, los siguientes 186 municipios, ubicados en 29 departamentos, con planes de retornos y reubicaciones aprobados o en proceso de formulación, se verían enfrentados a la incursión de proyectos económicos de gran escala, que amenazan seriamente la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones, y las formas de vida, producción y organización campesina y étnica.¹⁴⁶

Leticia (Amazonas), Abejorral, Alejandría, Argelia, Andes, Carepa, Carmen de Atrato, Carolina del Príncipe, Chigorodó, Cocorná, Concordia, Dabeiba, El Carmen de Viboral, El Peñol, Granada, La Unión, Liborina, Montebello, Mutatá, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón, Titiribí, Turbo, Urrao, Yolombo (Antioquia), Tame, Puerto Rondón, Fortul (Arauca), Barranquilla, Galapa, Malambo, Repelón, Soledad (Atlántico), Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Peñón (predio las Pavas), Mahates, María La Baja, Morales, Norosí, Rio Viejo, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Santa Rosa del Sur, Villanueva, Zambrano (Bolívar), Manizales, Marquetalia, Norcasia, Pensilvania, Samana (Caldas), Cartagena Del Chaira, Florencia, La Montañita, Valparaíso (Caquetá), Yopal (Casanare), Cajibío, Caloto, Guapi, Piendamó, Santander de Quilichao, Timbio, Timbiquí (Cauca), Agustín Codazzi, Astrea, Chiriguana, Curumaní, El Copey, La Jagua de Ibirico, Pailitas, Pelaya, Pueblo Bello, San Diego, Valledupar (Cesar), Acandí, Bagadó, Bajo Baudó, Carmen de Atrato, Carmen del Darién, Medio Atrato, Quibdó, Riosucio, Litoral de San Juan, Tadó (Chocó), Montelíbano, Montería, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia (Córdoba), Fusagasugá, La Palma, Soacha, Topaipí, Viota, Yacopi (Cundinamarca), Inírida (Guanía), San José del Guaviare (Guaviare), Garzón, Guadalupe, Hobo, Neiva, Palermo, Pital, Pitalito, Tarqui (Huila), Albania, Fonseca, Riohacha, San Juan del Cesar, Uribí (La Guajira), Algarrobo, Aracataca, Ciénaga, El Piñón, Fundación, Pivijay, Pueblo Viejo, Remolino, Salamina, Sitio Nuevo (Magdalena), Acacias, El Castillo, El Dorado, Granada, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto López, San Martín, Mapiripán, Villavicencio, Vistahermosa (Meta), Barbacoas, El Charco, El Tablón de Gómez, Iles, Leiva, Olaya Herrera, Pasto, Policarpa, Roberto Payán, Samaniego, Santa Bárbara de Iscuandé, Tangua, San Andrés de Tumaco

¹⁴⁴ Se debe aclarar que estas ofertas de compra masivas se dan una vez obtenidos los títulos de propiedad, bien sea a través de procesos de restitución o procesos de formalización o titulación (i.e. El Plan de Choque implementado a tales efectos en la región del Oriente Antioqueño).

¹⁴⁵ En casos como los del departamento Vichada, aun cuando no se han registrado casos significativos de retornos, es claro que el cambio de la vocación productiva de la tierra a través de planes de desarrollo que hacen énfasis en la minería y la agroindustria (Documento CONPES 3797 de 2014), ha sido una de las grandes barreras o desincentivos para el desarrollo de esta clase de procesos, aun cuando este departamento cuenta con importantes cifras de expulsión (19.674 personas). Sobre este aspecto se refirió la Defensoría del Pueblo en el marco de la reunión realizada el 7 de mayo de 2015 con funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento.

¹⁴⁶ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 131-134.

(Nariño), Convención, El Tarra, Ocaña, San Calixto, Teorama, Tibú (Norte de Santander), Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Francisco, San Miguel, Valle del Guamuez (Putumayo), Armenia (Quindío), Mistrató, Pereira, Pueblo Rico, Quinchía (Risaralda), Barrancabermeja, Landázuri, Sabana de Torres (Santander), Coloso, Galeras, Morroa, Ovejas, San Marcos, San Onofre, Toluviejo (Sucre), Ataco, Chaparral, Ibagué, Rioblanco, Valle de San Juan (Tolima), Guadalajara De Buga, Palmira, Buenaventura, Dovio, Florida (Valle del Cauca) y Puerto Carreño (Vichada).

Para el caso de los municipios situados en la región del Catatumbo (Norte de Santander), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) señala: “La reconfiguración del territorio restringe las posibilidades de retornar y de restituir las tierras a las víctimas. Existen varios factores, entre ellos los que se enuncian a continuación, que muestran la consumación del propósito de la empresa criminal del paramilitarismo de imponer un orden económico y social (...) El agravamiento de las condiciones de pobreza y marginalidad de los territorios como efecto de las masacres de tierra arrasada, la destrucción de bienes públicos, los ataques a centros poblados, la contaminación de fuentes de agua con químicos para la producción y erradicación de drogas ilícitas y atentados contra el oleoducto, entre otras, son las acciones violatorias del derecho internacional humanitario de todos los actores armados. Los dividendos del auge minero-energético y de la palma, así como los de la economía de las drogas y el contrabando, no se invirtieron para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Catatumbo, tanto de los que se quedaron como de los que han retornado. En Tibú el 93 por ciento del total de los habitantes rurales vive en condiciones de pobreza y el 67 por ciento tiene sus necesidades insatisfechas (...) Pero, especialmente, atenta contra el retorno y la restitución de tierras la persistencia de las economías ilícitas del narcotráfico y el contrabando y el interés de narco paramilitares y guerrilla, a los dos lados de las fronteras, en las rentas de esas actividades, así como de servidores públicos civiles y militares en recibir recompensas y bonificaciones por permitir las y no perseguirlas (...)”¹⁴⁷

Asimismo, para el caso del municipio de El Castillo, Meta (Región del Ariari), el CNMH establece lo siguiente: “Una mirada detenida sobre el conjunto de los daños acumulados a lo largo del tiempo, además de las profundas afectaciones en individuos, familias y pequeñas colectividades, permite identificar la erosión paulatina de un proyecto cultural más amplio: el proyecto de vida campesino (...) Los efectos se proyectan, por una parte, en las dinámicas y formas de producción, que comprenden la relación jurídica y simbólica con la tierra y el territorio, y la totalidad de las actividades, formas de organización y relaciones sociales vinculadas a dichas formas de producción, y en los procesos de organización social, familiar y vecinal.”¹⁴⁸

¹⁴⁷ CNMH. Con Licencia para Desplazar: Masacres y Reconfiguración Territorial en Tibú, Catatumbo. Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015. Pág. 276-277.

¹⁴⁸ CNMH. Pueblos Arrasados: Memorias del Desplazamiento en El Castillo (Meta). CNMH-UARIV. Octubre de 2015. Pág. 189 -190.

Finalmente, para el caso de la región del Oriente Antioqueño, conforme a la información aportada recientemente por la Mesa de Derechos Humanos y Atención Humanitaria del Oriente de Antioquia: “Sin duda, quedan pendientes en las intervenciones de la institucionalidad del Estado, temas como el de la actuación de las mismas en torno a los nuevos desplazamientos, varios de ellos producidos por las empresas que vienen comprando tierras para la explotación minera e hidroeléctrica, expulsando, quizá con pago de por la propiedad de la tierra que requieren convertir en producción de capital extractor de recursos ambientales, o peor aún por presión validada por el mismo Estado cuando declaran zonas enteras de hábitat campesino, como de interés público con presiones de recurso financiero por encima de los derechos patrimoniales y culturales de un pueblo que ha sido condenado de nuevo a ser desplazado ahora por motivos ecológicos y ambientales.”¹⁴⁹ Sobre el particular, la Mesa, en el anexo del informe presentado a la Sala, señala de manera expresa algunos proyectos económicos que han incursionado a la región y que podrían amenazar la sostenibilidad de los retornos y reubicaciones de la población desplazada, incluso generando nuevos eventos de desplazamiento forzado.¹⁵⁰

3.6. Persisten problemas de seguridad que permanecen inalterados, dada la ausencia de estrategias sólidas de prevención y protección

Finalmente, de acuerdo con la información aportada por el Gobierno Nacional, en la siguiente tabla se ilustra el número de nuevos hechos victimizantes registrados contra la población retornada y reubicada de manera acompañada:¹⁵¹

| <i>Nuevos Hechos Victimizantes</i> | <i>Número de Eventos u Hogares Afectados Aproximado</i> |
|--|---|
| <i>Desplazamiento</i> | 276 |
| <i>Amenazas</i> | 115 |
| <i>Pérdida de Bienes</i> | 24 |
| <i>Actos Terroristas</i> | 18 |
| <i>Abandono o Despojo</i> | 12 |
| <i>Homicidio</i> | 7 |
| <i>Delitos contra la integridad sexual</i> | 5 |
| <i>Tortura</i> | 1 |
| <i>Eventos o accidentes con Minas Antipersonal</i> | 1 |
| <i>TOTAL</i> | 459 |

Tabla de elaboración propia

¹⁴⁹ Mesa de Derechos Humanos y Atención Humanitaria del Oriente de Antioquia. Informe a la Sala de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004: Por una mirada sinérgica de los retornos y reubicaciones, que incluya Locomotoras, Cumbre Agraria, Justicia Transicional, y Autogestión de las Víctimas para reconstruirse como ciudadanos. 16 de diciembre de 2015. Pág. 9.

¹⁵⁰ Dentro de estos proyectos se encuentran: (i) la hidroeléctrica en la vereda San Miguel con afectación a los municipios de San Luis y San Francisco; (ii) la hidroeléctrica El Popal, Cocorná; (iii) la hidroeléctrica Porvenir II, que inunda territorios de San Carlos, San Luis y Puerto Nare, con efectos en Sonsón, Magdalena Medio y los ríos Nus y Nare; (iv) la hidroeléctrica del río Arma: Hidroarma, en Sonsón; (v) el proyecto Jerusalén, Sonsón para la explotación de mármol y de caliza; (vi) la construcción de la pista dos del aeropuerto internacional José María Córdova; y (vii) el licenciamiento ambiental para el desarrollo de actividades de minería en más de 54 mil hectáreas de la región, a través de la concesión de 1500 licencias ambientales con corte a marzo de 2014, así como la declaratoria de ciertas zonas de la región como de minería especial, afectando municipios como Carmen de Viboral, Sonsón, Nariño y Argelia -zona de páramo de la región de Oriente Antioqueño-.

¹⁵¹ Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 253 de 2015. Septiembre de 2015. Pág. 35-36.

II. COMPLEMENTO A LA SUB-SECCIÓN COORDINACIÓN NACIÓN –TERRITORIO.

De acuerdo con el artículo 254 de Decreto 4800 de 2011, el PAT es un instrumento de planeación y articulación que debe incorporar las medidas de asistencia, atención y reparación integral a favor de las víctimas en la entidad territorial. Deben ser elaborados por los departamentos, municipios y distritos con la participación de las víctimas y guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con los Planes de Desarrollo Territoriales. Adicionalmente, la norma exige como requisitos mínimos para su elaboración, lo siguiente: la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción, la distinción de los hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente y un mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores.

Según los informes remitidos por los Organismos de Control, los PAT presentan los siguientes problemas que obstaculizan su implementación efectiva, a saber: **(i)** la falta de rigurosidad técnica en su elaboración; **(ii)** restricciones presupuestales; **(iii)** tiempos extensos en su elaboración; **(iv)** la baja o nula ejecución de los programas y proyectos dirigidos a las víctimas de desplazamiento forzado; **(v)** dificultades en la planeación y ejecución de las políticas de atención y reparación a víctimas a nivel local, derivadas de los diversos planes a cargo de las entidades territoriales y, **(vi)** dificultades en la regionalización de la oferta institucional por parte de las entidades del gobierno nacional en los municipios.

(i) Según informa la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, los PAT no han sido construidos con la rigurosidad técnica para el cumplimiento de los requisitos exigidos en la norma,¹⁵² lo cual limita su eficacia como una herramienta de diseño y aplicación de la política de atención y reparación integral a las personas desplazadas en los territorios. Esta falta de rigurosidad conlleva efectos negativos en la pertinencia e idoneidad de los proyectos, dando lugar a la incongruencia entre las necesidades de la población víctima y la apropiación de presupuestos por parte de las entidades territoriales.¹⁵³ Adolecen de fallas técnicas, por mencionar unos ejemplos, los PAT de Aguachica, San Pablo, Puerto Wilches, Cimitarra, San Alberto, Sabana de Torres, Barrancabermeja¹⁵⁴, Sibundoy, Villa garzón¹⁵⁵, Mocoa¹⁵⁶, Puerto Asís, San Miguel¹⁵⁷, Chigorodó, Carepa, Mutatá Apartadó, Turbo¹⁵⁸ y Norte de Santander.¹⁵⁹

¹⁵² Se encuentran en esta situación: Mocoa, Villagarzón, San Miguel, Sibundoy y la Gobernación del Putumayo. Págs.: 397,399 y 400; Zambrano y Carmen de Bolívar en Montes de María. Págs. 418 y Puerto López en el Meta 438. Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento Ibíd. . Agosto de 2014.

¹⁵³ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Ibíd. Págs. 467.

¹⁵⁴ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Ibíd. Págs. 465-466.

¹⁵⁵ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.Segundo Informe al Congreso. Agosto de 2015. Pág. 224

¹⁵⁶ De los 90.000 habitantes de Mocoa, 50.000 son personas desplazadas.

¹⁵⁷ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Ibíd. Págs. Pág.401

¹⁵⁸ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Ibíd. Págs. 360.

¹⁵⁹ Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011.. Agosto de 2015. Pág. 74.

En la región de Urabá Antioqueño, por ejemplo, los PAT de los municipios de Chigorodó, Mutatá, Carepa, Apartadó y Turbo carecen de especificidad en los planes y programas por componente de atención, presupuesto, falta de especificidad sobre la cofinanciación, problemas en la identificación de la oferta institucional y caracterización de la víctimas.¹⁶⁰ Sobre las consecuencias negativas de la caracterización incorrecta en la planeación y ejecución de la política local, la Contraloría General de la República resaltó que: “[...] las gobernaciones carecen de una base objetiva para la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad, en consecuencia la oferta de bienes y servicios no se adecua plenamente a las necesidades de la población víctima de los municipios de su jurisdicción, resultando ser en muchos casos, una intervención discrecional”.¹⁶¹

Los problemas de orden técnico señalados se han presentado, incluso, en algunos municipios en los que la Unidad para las víctimas y el Ministerio del Interior han impartido asesorías. Este es el caso de los municipios de Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó, Turbo¹⁶², Mapiripán¹⁶³, Puerto Wilches¹⁶⁴ y Puerto Gaitán.¹⁶⁵

(ii) La Unidad para las Víctimas señala que, entre el año 2013 y 2015, han sido cofinanciados 29 proyectos en 170 municipios de 20 departamentos,¹⁶⁶ con una inversión de \$62.049.701.614, el 65% del cual ha sido asumido por la Unidad y el 35% por las entidades territoriales.¹⁶⁷ Pese a estas cuantiosas inversiones, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, en sus informes de los años 2014 y 2015,¹⁶⁸ advierte que los problemas presupuestales son el principal obstáculo para la implementación de efectiva de estos instrumentos. En esa línea, expresó que: “[l]os pocos casos en los que se cuenta con Planes de Acción Territorial, éstos no se cumplen porque no se cuenta con los recursos para poner en marcha los programas y, normalmente, no se tienen orientaciones del nivel nacional en materia de asignación presupuestal para implementarlos de una forma adecuada. La planeación misma adolece de deficiencias como plantear metas inconsistentes entre los distintos instrumentos de planeación. Esas deficiencias impiden el logro de las metas y, más aún, el cumplimiento de los planes.”¹⁶⁹

¹⁶⁰ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Pág. 360.

¹⁶¹ Sobre la persistencia en la caracterización de la población víctima, Contraloría General de la República. Observaciones al informe del Gobierno Nacional, entregado en el marco del Auto No. 205 de 2015 sobre ayuda humanitaria y sistema de corresponsabilidad. Oficio No. 83111 del 9 de septiembre de 2015. Suscrito por Andrés Bernal Morales. Contralor Delgado para el Sector Agropecuario. Pág.23.

¹⁶² Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Pág. 361.

¹⁶³ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Pág. 439

¹⁶⁴ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Pág. 467.

¹⁶⁵ El PAT de Puerto Gaitán fue catalogado como el mejor del país. Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Pág. 438.

¹⁶⁶ (Antioquia, Arauca, Atlántico, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Valle del Cauca);

¹⁶⁷ Informe del Gobierno Nacional. Agosto de 2015. Pág. 36-37.

¹⁶⁸ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Agosto de 2014. Pág.

¹⁶⁹ Comisión de Seguimiento Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso. 2015. *Ibíd.* Pág.197

En efecto, tal como ocurría con los Planes Integrales Únicos, y como señalan la Defensoría del Pueblo¹⁷⁰ y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011,¹⁷¹ la elaboración de los PAT, en general, no viene acompañada de la asignación de rubros específicos para los programas y proyectos que benefician a las víctimas de desplazamiento forzado, más allá de los gastos cubiertos por el Sistema General de Participaciones –Ley 715 de 2001-, que cubren los sectores de salud, educación, saneamiento básico, destinados para toda la población.

En consecuencia, la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia en los proyectos de estabilización socioeconómica -v.gr. vivienda y generación de ingresos-; los programas de retornos y reubicaciones o la adopción del enfoque diferencial, dependen de que la entidad territorial participe en las convocatorias y concursos que adelantan las entidades del gobierno central y que sea seleccionada, o que surta los procedimientos administrativos para la suscripción de convenios con las entidades del SNARIV. Como casos ilustrativos de esta situación, fueron señalados los municipios de Sibundoy, Villagarzón, Mocoa, Puerto Asís y San Miguel. A pesar de la necesidad por parte de estos municipios de contar con las contribuciones de algunas de las entidades del gobierno nacional, no pudieron acceder a éstas por no cumplir con los requisitos exigidos. Por ejemplo, para las convocatorias del Departamento de la Prosperidad Social, por la categoría de los municipios de la región, no fue posible cumplir con la exigencia de certificados de Cámara de Comercio.¹⁷²

La circunstancia advertida resulta especialmente preocupante respecto de los municipios que cuentan con índices de presión de personas desplazadas importantes, aún presentan dinámicas de conflicto y violencia y cuentan con poca capacidad presupuestal y administrativa. Por ejemplo, los municipios Sibundoy, Villagarzón, Mocoa, Puerto Asís, San Miguel¹⁷³, Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó y Turbo¹⁷⁴ y, en general, los municipios de Categoría 6, en los se encuentra ubicada cerca de la mitad de la población desplazada (2.553.437 personas).¹⁷⁵

Por otra parte, en algunos municipios se evidencia una falta de proporcionalidad entre las necesidades de atención a las víctimas de desplazamiento y el esfuerzo fiscal de los municipios. Para ilustrar este hecho, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 señaló que los municipios de Mutatá, Apartadó,

¹⁷⁰ Defensoría del Pueblo. Informe de la Ley 1448 de 2011. Abril de 2015.

¹⁷¹ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibid.*

¹⁷² Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibid.* Pág. 396-397.

¹⁷³ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibid.* Pág. 401.

¹⁷⁴ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibid.* Pág. 357.

¹⁷⁵ El Centro de Memoria Histórica señala que, de acuerdo con “*los registros más actualizados de la Red Nacional de Información*”, “a) cerca de la mitad de la población desplazada se encuentra en municipios de categoría 6, que en promedio tienen 15.000 habitantes, perciben bajos ingresos fiscales y por ende tienen recursos limitados para la atención y asistencia a la población desplazada. [...] b) Mientras el 14% por ciento de la población desplazada se encuentra viviendo en grandes capitales departamentales del país (municipios con categoría especial) y cuya oferta institucional es más nutrida: Bogotá (4,9 por ciento del total de personas desplazadas), Medellín (4,6 por ciento), Cali (1,8 por ciento), Cartagena (1,2 por ciento), Barranquilla (1,0 por ciento) y Bucaramanga (0,7% por ciento)”. Nacional de Memoria Histórica. “Una nación desplazada: Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia”, Bogotá, CNMH-AURIV, 2015. Pág.140.

Chigorodó, Turbo y Carepa de la región del Urabá Antioqueño, a pesar de contar con altos índices presión y presencia activa de actores armados ilegales: “[...] no encuentra un esfuerzo fiscal local concomitante y proporcional. Así, se evidencia que, sólo tres de los cinco municipios visitados y requeridos le informaron al DNP sobre el gasto local orientado a las víctimas y que en ninguno de ellos el gasto total ejecutado supera el 3.2%.”¹⁷⁶ Esta desproporción también fue observada por la Comisión en Aracataca, Pivijay, Fundación¹⁷⁷, San Jacinto, Zambrano¹⁷⁸, Carmen de Bolívar¹⁷⁹, Mapiripán, Puerto López, Puerto Gaitán¹⁸⁰, Aguachica, Puerto Wilches, Cimitarra, San Alberto, San Pablo¹⁸¹, Sabana de Torres, Barrancabermeja¹⁸², Buenaventura, Turbio, Cali y Trujillo.¹⁸³

(iii) De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre 2012 y 2015 los municipios gastaron entre 12 a 25 meses en la planeación de estas políticas, y sólo han contado con entre 12 a 16 meses para la gestión de éstos, lo cual abre la puerta a indagar sobre los impactos de las políticas que se vienen adelantando. Lo anterior implica que los gobiernos territoriales invierten casi la mitad de sus períodos en la formulación de planes y programas para la atención de las víctimas del conflicto y la violencia, lo que a toda luces afecta los resultados esperados en la aplicación real de estos instrumentos.¹⁸⁴

En adición, el tiempo para la implementación de los instrumentos se retarda aún más con la vigencia de la Ley de garantías en el año 2014 y el 2015, que en muchos casos implicó la interrupción de la ejecución de programas y proyectos. En ese sentido, se sigue notando que los ciclos reales de planeación y ejecución de los programas y proyectos para la atención a la población desplazada no se ajustan con los ciclos electorales de los gobiernos territoriales.

(iv) La Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011,¹⁸⁵ advierten sobre los bajos niveles de implementación de los diversos planes de atención a víctimas del conflicto y la violencia y, en particular, en la implementación de los PAT. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, según las cifras generales presentadas por el Gobierno en relación con los resultados de la gestión de los Gobiernos territoriales en la ejecución de los PAT, se observa lo siguiente:

“[...] los mayores desarrollos tienen que ver con los procesos de diagnóstico y la fijación de la oferta de política, sin embargo, cuando se revisa variables de gestión como son "Asignación y disponibilidad de recursos" y "Seguimiento"

¹⁷⁶ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Págs. 357,359

¹⁷⁷ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento *Ibíd.* Págs. 380 y 381.

¹⁷⁸ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento *Ibíd.* Págs. 418 - 421

¹⁷⁹ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso. Agosto de 2015. Pág. 220.

¹⁸⁰ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. *Ibíd.* Págs. 441-442.

¹⁸¹ La situación de este municipio es especialmente crítica ya que contando con cerca del 78% de población afectada por el conflicto y la violencia, sólo dedica el 0,26% de su gasto a la atención.

¹⁸² Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento *Ibíd.* Págs. 462-463.

¹⁸³ Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso. 2015. Pág. 211

¹⁸⁴ Defensoría del Pueblo. Informe de los tres la Ley 1448 de 2011. Abril de 2015.

¹⁸⁵ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento *Ibíd.* Pág.44

se observa que los mejores porcentajes (que no llegan al 50%) se presentan en campos de política correspondientes al ciclo inicial de atención: Prevención y protección (36% en presupuesto y 45% en seguimiento) y Atención y Asistencia (36% en presupuesto y 45% en seguimiento), pero en lo que respecta a la realización de derechos para superar la situación de desplazamiento mediante programas en Reparación Integral (recibe el 32% en presupuesto y presenta un resultado del 41%) y Verdad y Justicia (reporta el 41% en presupuesto y presenta un resultado del 33%) los resultados son magros, lo cual genera dudas sobre la efectividad de las acciones de fortalecimiento desplegadas desde la emisión de la Ley 1190 de 2008 y en particular, el Auto 383 de 2010.”¹⁸⁶

Además de un panorama de baja ejecución general, -en tanto ninguna cifra supera el 50%-, los ciclos iniciales de la política -prevención y protección, y asistencia y atención-, cuentan con mejores porcentajes de implementación en comparación con las medidas de reparación integral. Esta situación se presenta en los municipios del Urabá Antioqueño. En ellos, las autoridades municipales y departamentales manifestaron que la gestión a favor de las víctimas, “*casi en su totalidad*”, se concentró en servicios de asistencia y atención, mientras que la gestión fue mínima respecto de las medidas de reparación. Como reflejo, indica la Comisión, se encuentra una gestión casi inexistente en materia de memoria histórica por parte de las alcaldías municipales y la falta de claridad de la Gobernación de Antioquia, respecto del significado y responsabilidades que implica la implementación de las medidas de reparación integral.¹⁸⁷

Sumado a lo anterior, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo alertó sobre la ejecución inexistente de los proyectos a favor de las víctimas en los Montes de María. En los municipios auditados por la Contraloría General de la República, de las acciones contenidas en el PAT, ninguna ha sido ejecutada por parte de las instituciones responsables.¹⁸⁸ Lo anterior, pone en evidencia que la adopción formal de un PAT, no garantiza que los proyectos dispuestos beneficien de hecho a las comunidades.

La baja ejecución de programas y proyectos es especialmente evidente en la implementación de medidas a favor de pueblos indígenas. Por ejemplo, aunque el PAT del departamento del Meta incluye un capítulo indígena, al cual fueron asignados recursos al presupuesto plurianual 2012-2015, persisten los problemas de atención a la problemática de la comunidad indígena Jiw reubicada en los municipios de Mapiripán y Zaragoza y aún continúan sin solución de retorno y reubicación.¹⁸⁹

Los bajos niveles de implementación, se pueden explicar por: (a) la apatía de algunas autoridades territoriales al percibir que la elaboración de los PAT exige de una ordenación presupuestal que algunos municipios manifiestan no tener

¹⁸⁶ Defensoría del Pueblo. Informe de los tres años de la Ley 1448 de 2011. Abril de 2015. Pág.174.

¹⁸⁷ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento Ibíd. Pág. 368.

¹⁸⁸ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento Ibíd. Pág. 418.

¹⁸⁹ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento Ibíd. Págs. Pág. 437 y 438.

como el caso de algunos municipios del Urabá Antioqueño,¹⁹⁰ Norte de Santander y Valle del Cauca, salvo muy pocas excepciones.¹⁹¹ Al respecto, la Procuraduría General de la Nación, en su informe sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional de 2015 expone que “[...] Las entidades deben apropiarse de manera eficiente de las estrategias y herramientas diseñadas para garantizar su gestión y acceso a la oferta institucional, para poder superar el déficit que continuamente argumentan de su débil capacidad institucional.”¹⁹² El caso de Buenaventura, resulta especialmente preocupante por cuanto, a pesar de contar con recursos propios por tratarse de un Distrito Portuario, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo advirtió la “[...] crítica situación en relación con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, en parte por el precario compromiso de la administración local”.¹⁹³

(b) la aprobación formal de los PAT por parte de los Comités de Justicia Transicional, pero sin vocación de ser operativizados al no cumplirse con los mínimos señalados en el artículo 254 del Decreto 4800 de 2011, ni con asignación presupuestal, como en el caso de algunos municipios del Magdalena.¹⁹⁴

(c) Dificultad de los municipios para gestionar recursos dirigidos a contar con la oferta requerida en la reparación a las víctimas, como en el caso de varios municipios del Magdalena medio, a excepción de Barrancabermeja.¹⁹⁵

(d) Falta de interés y compromiso de las autoridades municipales para impulsar los PAT y los planes sectoriales. Por ejemplo, en Puerto Wilches y Landázuri la Comisión advirtió la apatía de las autoridades en participar en la formulación del Plan Integral de Prevención y Protección del Magdalena Medio Santandereano y el desinterés de las autoridades de los municipios de Puerto Parra, Cimitarra y Sabana de Torres, en el planteamiento de sugerencias y observaciones a este Plan.¹⁹⁶

(e) La baja gestión de los comités territoriales de justicia transicional, la reducida constitución de los subcomités técnicos a su interior y casi inexistente formulación de planes de prevención y protección, y de planes de contingencia.¹⁹⁷

(f) La mínima participación de las Mesas Municipales de Víctimas en la elaboración de los PAT. Se evidenció esta situación en los municipios de Mocoa, Sibundoy, San Miguel, Puerto Asís y Villagarzón en el departamento

¹⁹⁰ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento Ibid. Pág. 360

¹⁹¹ La Gobernación del Meta, por ejemplo, creó una “Gerencia de Víctimas” y una “Gerencia de Derechos humanos”. Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento Ibid. Pág. 360,436.

¹⁹² Procuraduría General de la Nación. Observaciones sobre la superación o persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado. Agosto de 2015. Pág. 13

¹⁹³ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Págs.44-51.

¹⁹⁴ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Pág. 360,376.

¹⁹⁵ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Pág. 360, 465.

¹⁹⁶ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Pág. 360, 465.

¹⁹⁷ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento. Ibid. Pág. 50.

de Putumayo Carmen de Bolívar, San Jacinto, Zambrano y Córdoba en Bolívar en Montes de María y en Puerto Gaitán, Mapiripán, Puerto López y Villavicencio en el Meta.¹⁹⁸ Igualmente, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo observó la falta de socialización de los PAT con las víctimas y sus representantes, en los municipios del Urabá Antioqueño y Putumayo, y en los municipios de Teorama, El Tarra, Convención, Tuluá, Aracataca, El Piñón, El Retén, Tenerife, Fundación, Pivijay y San Pablo.¹⁹⁹

(v) Aunado a lo anterior, es de subrayar que las entidades tienen a su cargo la elaboración, implementación y seguimiento de ocho planes sectoriales de atención a víctimas,²⁰⁰ cuya articulación con el PAT fue recomendada por la Unidad de Víctimas.²⁰¹ El cumplimiento de esta responsabilidad, que implica un complejo ejercicio técnico de articulación, puede profundizar las dificultades en elaboración del PAT y los demás instrumentos, sino se cuenta con el acompañamiento oportuno. La elaboración y puesta en marcha de estos planes se realiza de manera desarticulada y complejiza el proceso de planeación y ejecución de medidas de atención y reparación que, por el contrario, debe caracterizarse por la mayor simplicidad posible en aras de su eficacia. Con ello, se propicia la falta de optimización de gestión territorial y el desgaste institucional.

Se ha tenido noticia de dificultades con la elaboración de planes de Contingencia, de Prevención y su articulación con el PAT en Puerto Asís (Putumayo), Turbo, Chigorodó, Mutata, Carepa y Apartadó en Antioquia, Carmen de Bolívar, Zambrano, San Jacinto, Córdoba en Bolívar, Mocoa, Villa Garzón, Puerto Asís, San Miguel y Sibundoy.

Frente a esta dificultad, la Unidad para las Víctimas señala que uno de los objetivos del “Tablero PAT”, consiste en “la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Planes Operativos Anuales de Inversión - POAI - y planes de acción sectoriales)”²⁰². No obstante, esta estrategia aún se encuentra en proceso de pilotaje, de manera que el Gobierno no cuenta con resultados definitivos que demuestren que ha contribuido a la simplificación del proceso de articulación de los diversos instrumentos a cargo de las entidades territoriales.

¹⁹⁸ Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Agosto de 2014. Pág. 360. Pág. 395, 418, 440, 443 y 444.

¹⁹⁹ Ver: Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Agosto de 2014. Págs. 360, 367, 204. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso. Agosto de 2015. Págs. 202, 211, 217, 218 y 233.

²⁰⁰ i) Plan Operativo de Información, ii) Plan Integral de Prevención, iii) Plan de Contingencia, iv) Plan de Retorno y Reubicación, v) Plan Integral de Reparación Colectiva para Pueblos y Comunidades Indígenas - PIRPCI vi) Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC (Comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras), vii) Plan Integral de Reparación Colectivas (Pueblo Rrom o Gitano) y viii) Plan de Salvaguarda y Planes Específicos. Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado”. Pág. 53

²⁰¹ Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Bogotá Junio de 2012.

Ver: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Guia_Plan_de_Accion_Territorial_Victimas.pdf. Consulta el 13 de mayo de 2015.

²⁰² Informe anual del Gobierno Nacional. Agosto de 2015. Pág. 24

(vi) El Gobierno Nacional, en su informe de agosto de 2015 manifestó a esta Sala Especial el impulso de una estrategia de *Movilización y flexibilización de la oferta institucional* por medio de la cual se adelanta la regionalización indicativa de la oferta institucional previa construcción del mapa de esta oferta. En desarrollo de esta estrategia, señala que a través de la certificación a las entidades del Sistema, la Unidad para las Víctimas avala la regionalización indicativa de los proyectos de inversión formulados por las entidades nacionales. Como resultado de la estrategia, se resalta la certificación de la inversión de 22 entidades incluida la Unidad. Para los proyectos de inversión con vigencia 2015, a la fecha se tiene 17 entidades con la regionalización indicativa de su inversión certificada. De acuerdo con el Gobierno Nacional, el proceso de certificación debe partir de la identificación de las necesidades de la población víctima en el territorio y de la capacidad de las entidades territoriales para responder a éstas. Luego, se elabora una propuesta de indicadores para los componentes de prevención y protección, atención y asistencia y reparación integral y para la medida de generación de ingresos, que constituyen una guía o herramienta para que las entidades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas regionalicen su inversión, en la etapa de programación presupuestal de sus recursos.

Pese a estas acciones, la Contraloría General señala que “la oferta institucional del orden nacional es poco asequible para las Entidades Territoriales, a su vez la oferta departamental lo es para los municipios. El PAT requiere articular la oferta institucional a efectos de atender las necesidades de la población víctima en el territorio, sin embargo, hay que anotar, que la instancia de gobierno con mayor capacidad financiera y presupuestal, el Gobierno Nacional, aún no ha podido municipalizar, departamentalizar y/o regionalizar su oferta institucional. Lo anterior, hace que se desaprovechen las oportunidades que puede generar la construcción conjunta, entre las ET y Gobierno Nacional del PAT; de complementar de manera planeada sus acciones, lo cual seguramente resultaría en un aumento de la eficiencia y equidad; donde el único beneficiario de ello va resultar siendo las víctimas del conflicto armado.”²⁰³

Esta estrategia aún no tiene un impacto en la implementación de la Ley 1448 de 2011 en las entidades territoriales por las siguientes razones:

(a) Existen dificultades para que las entidades territoriales conozcan la oferta institucional de las entidades nacionales que integran el SNARIV; el conocimiento por parte de las entidades territoriales de la oferta institucional nacional es necesario para efectos de que sea incluida en los PAT, en los casos en que las entidades nacionales regionalizan esta oferta por departamentos y municipios, especialmente para los municipios con baja capacidad financiera, administrativa y técnica.

²⁰³. Contraloría General de la República. Observaciones al informe del Gobierno Nacional, entregado en el marco del Auto No. 205 de 2015 sobre ayuda humanitaria y sistema de corresponsabilidad. Oficio No. 83111 del 9 de septiembre de 2015. Suscrito por Andrés Bernal Morales. Contralor Delgado para el Sector Agropecuario. Pág. 25-26.

(b) La regionalización de la oferta por parte de las entidades nacionales no responde a las necesidades particulares del municipio. Por ejemplo, en el departamento del Putumayo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo señaló que en relación con los programas de formación y capacitación a cargo del SENA, si bien esta entidad presentó a la Comisión su oferta institucional en la región, fue generalizada la percepción de las víctimas en el sentido de que los programas de esta entidad son definidos desde Bogotá. Fue reiterada la inquietud frente a la inexistencia de programas para capacitar técnicos que pudieran hacer parte de la industria petrolera en el Putumayo, industria que podría emplear un buen porcentaje de mano de obra de población víctima del conflicto.²⁰⁴

(c) Las entidades territoriales carecen del acompañamiento técnico suficiente por parte del nivel central para participar en las convocatorias de las entidades nacionales y obtener resultados exitosos.²⁰⁵

(d) se presenta desarticulación de los ciclos presupuestales de las entidades nacionales y territoriales. Al respecto, la Contraloría General de la República señala que: “[...] las autoridades municipales no siempre cuentan con la orientación suficiente para interactuar con las entidades del orden nacional; esto ocurre reiteradamente en los ternas de vivienda y generación de ingresos donde por desconocimiento, mala formulación de los proyectos, incumplimiento de requisitos, etc. los territorios no se benefician de los proyectos y programas que ofrece el nivel nacional. En el caso de generación de ingresos, la ausencia del municipio pone en riesgo la estabilidad de los proyectos en la medida en la que, al no participar activamente en su implementación, no cuenta con capacidades para direccionarlos al retiro de la entidad del orden nacional. Por esta vía también se afecta el proceso de retornos y reubicaciones y la viabilidad de la estabilización socioeconómica de la población restituida.”²⁰⁶

²⁰⁴Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Agosto de 2014. Pág. 360. Págs. 404. Págs.396-397

²⁰⁵ Contraloría General de la República. Respuesta al Auto 298 emanado por la Corte Constitucional con el fin de dar concepto sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en Audiencia Pública. 21 de agosto de 2015. Págs. 28, 29.

²⁰⁶ “[...] existe poca alineación entre el Presupuesto General de la Nación y el de las ET frente a las fechas de elaboración, presentación, discusión y aprobación de sus presupuestos”. Contraloría General de la República. Observaciones al informe del Gobierno Nacional, entregado en el marco del Auto No. 205 de 2015 sobre ayuda humanitaria y sistema de corresponsabilidad. Oficio No. 83111 del 9 de septiembre de 2015. Suscrito por Andrés Bernal Morales. Contralor Delgado para el Sector Agropecuario. Págs. 26-27.